PUBLIC VIRTUE

KURAWAL FOUNDATION

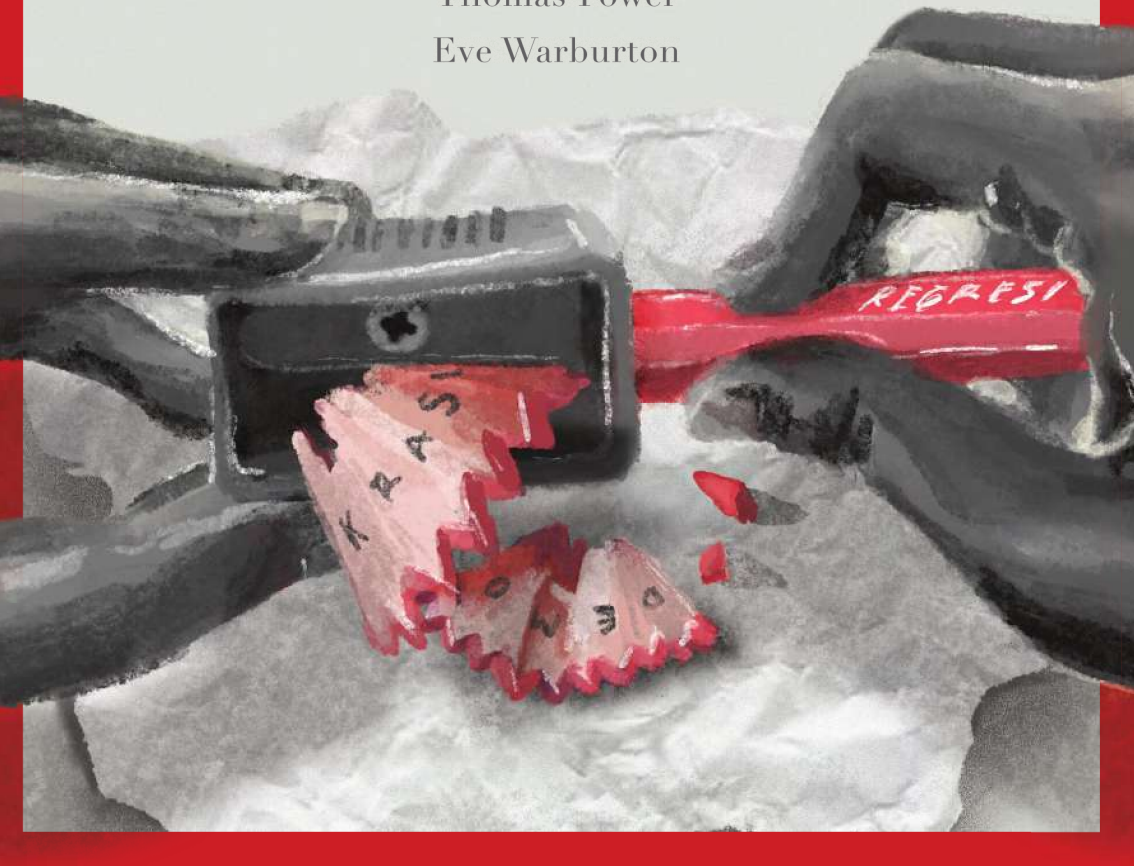
DEMOKRASI *di* INDONESIA

DARI STAGNASI KE REGRESI?

Editor

Thomas Power

Eve Warburton



THE AUSTRALIAN NATIONAL UNIVERSITY

Direproduksi dari *Democracy in Indonesia: From Stagnation to Regression?*, disunting oleh Thomas Power dan Eve Warburton (Singapore: ISEAS – Yusof Ishak Institute, 2020). Versi ini diperoleh secara elektronik langsung dari penerbit dengan syarat bahwa hak cipta tidak dilanggar. Tidak ada satu bagian pun dari penerbitan ini yang boleh direproduksi tanpa persetujuan terlebih dahulu dari Penerbit ISEAS. Bab-bab individu tersedia di <http://bookshop.iseas.edu.sg>

DEMOKRASI *di* INDONESIA

DARI STAGNASI KE REGRESI?

ANU Indonesia Project (*The ANU Indonesia Project*) adalah pusat penelitian dan pelatihan pascasarjana tentang ekonomi dan masyarakat Indonesia, berada di Departemen Ekonomi Arndt-Corden, Sekolah Kebijakan Publik Crawford, ANU College of Asia and the Pacific di Universitas Nasional Australia (ANU). Dibentuk pada 1965 atas respons terhadap perubahan besar dalam kondisi ekonomi dan politik di Indonesia, ANU Indonesia Project telah berkembang dari kelompok kecil ekonom yang berfokus ke Indonesia menjadi pusat penelitian interdisipliner yang dikenal dunia. Didanai oleh ANU bersama Departemen Luar Negeri dan Perdagangan Pemerintahan Australia, ANU Indonesia Project memantau dan menganalisis perkembangan terkini di Indonesia; memberi informasi tentang perkembangan dan prospek masa depan tersebut ke pemerintah Australia dan Indonesia, entitas bisnis, dan masyarakat luas; mendorong penelitian tentang ekonomi Indonesia; serta mempublikasikan *Bulletin of Indonesian Economic Studies*.

Departemen Perubahan Politik dan Sosial dari ANU College of Asia and the Pacific berfokus pada politik domestik, proses sosial, dan hubungan negara-masyarakat di Asia dan Pasifik, dan sudah lama memiliki ketertarikan pada Indonesia.

Bersama dengan Departemen Perubahan Politik dan Sosial, ANU Indonesia Project menyelenggarakan konferensi *Indonesia Update* yang menawarkan gambaran tentang perubahan ekonomi dan politik serta mendedikasikan perhatian terhadap tema-tema signifikan terkait pembangunan di Indonesia. Buletin Studi Ekonomi Indonesia menerbitkan gambaran ekonomi dan politik dari konferensi tersebut, sedangkan naskah yang telah disunting yang berkaitan dengan tema konferensi dipublikasikan oleh *Seri Indonesia Update*.

Institut Yusof Ishak-ISEAS (sebelumnya Institut Studi Asia Tenggara) adalah lembaga otonom yang didirikan pada 1968. Organisasi ini merupakan pusat kajian kawasan yang mendedikasikan diri pada studi tentang perkembangan dan tren sosial-politik, keamanan, dan ekonomi di Asia Tenggara serta lingkungan geostrategis dan ekonomi yang lebih luas. Program riset dari institusi ini dikelompokkan ke dalam Studi Ekonomi Regional (RES), Studi Strategi dan Politik dan Regional (RSPS), dan Studi Sosial dan Kebudayaan Regional (RSCS). Institut Yusof-Ishak ISEAS juga merupakan rumah untuk Pusat Studi ASEAN (ASC), Pusat Studi APEC Singapura, dan Pusat Riset Sejarah Temasek (THRC).

Penerbit ISEAS, sebuah penerbit akademis yang cukup mapan, telah menerbitkan lebih dari dua ribu buku dan jurnal sehingga merupakan penerbit ilmiah terbesar tentang riset tentang Asia Tenggara dari dalam kawasan. Penerbit ISEAS telah bekerja dengan banyak penerbit akademis serta distributor dan penerbit komersial untuk mendiseminasikan riset dan analisis penting dari dan tentang Asia Tenggara ke seluruh dunia.

Undang-Undang Republik Indonesia
Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta

Lingkup Hak Cipta
Pasal 1
Hak Cipta adalah hak eksklusif pencipta yang timbul secara otomatis berdasarkan prinsip deklaratif setelah suatu ciptaan diwujudkan dalam bentuk nyata tanpa mengurangi pembatasan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Ketentuan Pidana
Pasal 113
(1) Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000 (seratus juta rupiah).
(2) Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
(3) Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
(4) Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah).

DEMOKRASI
di
INDONESIA

DARI STAGNASI KE REGRESI?

Editor

Thomas Power

Eve Warburton

Jakarta:
KPG (Kepustakaan Populer Gramedia)
bekerja sama dengan
Public Virtue dan Kurawal Foundation

Demokrasi di Indonesia: Dari Stagnasi ke Regresi?
© ISEAS - Yusof Ishak Institute, Singapura

Hak terjemahan bahasa Indonesia pada
KPG (Kepustakaan Populer Gramedia) dan Public Virtue

Judul Asli
Democracy in Indonesia: From Stagnation to Regression?
edited by Thomas Power and Eve Warburton, BM594, 2020.
Translated with the kind permission of ISEAS-Yusof Ishak Institute.

Penerbit ISEAS dan para penulis tidak bertanggung jawab
atas hasil terjemahan pada buku ini.

KPG 592101945

Cetakan Pertama, Desember 2021

Editor
Thomas Power
Eve Warburton

Penerjemah dan Penyelaras Aksara
Usman Hamid
Darmawan Triwibowo
Anita Wahid

Perancang Sampul dan Penataletak
Rachel Samantha

POWER, Thomas dan Eve Warburton
Demokrasi di Indonesia: Dari Stagnasi ke Regresi?
Jakarta; KPG (Kepustakaan Populer Gramedia)
bekerja sama dengan Public Virtue dan Kurawal Foundation, 2021
XLI + 542 hlm.; 15 cm x 23 cm
ISBN (Indonesia): 978-602-481-646-9

Dicetak oleh PT Gramedia, Jakarta.
Isi di luar tanggung jawab percetakan.

Daftar Isi

Tabel dan Gambar *x*

Kontributor *xiii*

Kata Pengantar *xv*

Prakata *xxi*

Ucapan Terima Kasih *xxxiii*

Glosarium *xxxvi*

1 Kemunduran demokrasi Indonesia
Thomas Power dan Eve Warburton 1

BAGIAN 1
PERSPEKTIF HISTORIS DAN KOMPARATIF **29**

2 Demokrasi Indonesia dalam perspektif komparatif
Allen Hicken 31

3 Keberhasilan dan kelangsungan demokrasi Indonesia yang rapuh
Dan Slater 61

BAGIAN 2
POLARISASI DAN POPULISME **83**

4 Seberapa terpolarisasikah Indonesia, dan mengapa ini penting?
Eve Warburton 85

5 Kaum muslim yang terbelah: pluralisme militan, polarisasi, dan kemunduran demokrasi
Nava Nuraniyah 113

6 Apakah populisme merupakan ancaman bagi demokrasi Indonesia?
Liam Gammon 141

7 Populisme Islam dan demokrasi illiberal di Indonesia
Abdil Mughis Mudhoffir 167

BAGIAN 3
DUKUNGAN POPULER UNTUK DEMOKRASI **195**

8 Pecundang elektoral, dukungan terhadap demokrasi, dan nostalgia otoriter
Burhanuddin Muhtadi 197

9 Bagaimana konsepsi publik terhadap demokrasi membentuk dukungan demokratis di Indonesia
Diego Fossati dan Feran Martinez i Coma 233

BAGIAN 4
INSTITUSI-INSTITUSI DEMOKRASI **265**

10 Meninjau kembali partai politik di Indonesia: ekslusivisme sistemik, personalisasi pemilu, dan merosotnya demokrasi intra-partai
Marcus Mietzner 267

11 Media dan kemunduran demokrasi
Ross Tapsell 295

12 Dimensi ekonomi dari kualitas demokrasi Indonesia: pendekatan sub-nasional
Puspa Delima Amri dan Mochamad Pasha 321

13 Dimata-matai negara? Kebebasan berekspresi di masa pemerintahan Jokowi
Ken M.P. Setiawan 357

BAGIAN 5
HUKUM, KEAMANAN, DAN KETIDAKTERATURAN **387**

14 Serangan atas akuntabilitas: politisasi penegakan hukum, pemaksaan partisan, dan penggelembungan kekuasaan eksekutif di bawah pemerintahan Jokowi
Thomas P. Power 389

15 Menggantikan peran negara? Vigilantisme dan penindakan atas pelanggaran norma agama di Indonesia
Sana Jaffrey 425

16 Rumor, identitas, dan kekerasan di Indonesia kontemporer: temuan dari kontestasi elektoral di Kalimantan Barat
Irsyad Rafsadie, Dyah Ayu Kartika, dan Siswo Mulyartono 459

17 Kekerasan elektoral di Indonesia 20 tahun setelah Reformasi
Risa J. Toha dan S.P. Harish 487

Indeks *519*

Tabel dan Gambar

Tabel

8.1	Pemilihan yang dianggap bebas dan adil (%)	212
8.2	Indikator penurunan demokrasi (% dari mereka yang mengatakan selalu dan sering)	214
8.3	Penurunan demokrasi di antara para pemenang dan pecundang pemilu (% dari mereka yang mengatakan selalu dan sering)	215
8.4	Jarak antara pemenang dan pecundang dalam pemilu serta tingkat kepuasan terhadap demokrasi, 2004-2019	220
8.5	Perbedaan rata-rata antara survei sebelum dan sesudah pemilu	228
8.6	Perkiraan angka dari nostalgia otoriter berdasarkan pilihan presiden (%)	228
9.1	Pemahaman akan konsep demokrasi di Indonesia: hasil dari analisis faktor	248
9.2	Penentu dari pemahaman atas konsep demokrasi	254
9.3	Pengaruh pemahaman atas konsep demokrasi pada evaluasi sistem politik Indonesia	258
11.1	Kepercayaan masyarakat Indonesia terhadap media (%)	310
12.1	28 indikator Indeks Demokrasi Indonesia dan bobot masing-masing dalam indeks total	333
12.2	Penentu derajat demokrasi di tingkat provinsi dan berbagai komponennya	339

12.4 Indeks Demokrasi Indonesia dan komponennya: ringkasan statistik menurut provinsi, 2009-2018 344
13.1 Jumlah individu yang didakwa di bawah UU ITE pada masa Presiden Yudhoyono dan Presiden Joko Widodo 368
17.1 Mobilisasi massa selama masa jabatan pertama Jokowi 507

Gambar

2.1 Demokrasi di Asia Tenggara: Indeks Demokrasi Liberal 35
2.2 Negara-negara di Asia Tenggara dengan skor demokrasi yang stabil: Indeks Demokrasi Liberal 37
2.3 Pendukung kunci demokrasi di Asia Tenggara: Indeks Demokrasi Liberal 37
2.4 Pendukung kunci autokrasi di Asia Tenggara: Indeks Demokrasi Liberal 40
2.5 Pengelolaan Pemilu di Indonesia dibandingkan negara lainnya: Indeks Pemilu Bersih 43
2.6 Risiko rezim untuk bertransisi balik pada 2019–20 (%) 45
2.7 Perubahan demokrasi Indonesia dari waktu ke waktu 49
2.8 Peningkatan polarisasi di Indonesia 56
4.1 Seberapa penting pernyataan berikut ketika memilih tempat tinggal? (%) 101
4.2 Bagaimana perasaan Anda jika anggota keluarga Anda menikahi… (%) 103
4.3 Dukungan terhadap peraturan berbasis agama (%) 107
8.1 Kepuasan terhadap kinerja demokrasi, 2004-2019 (%) 207
8.2 Kepuasan di antara pemenang dan pecundang dalam pemilihan, 2004-2019 (%) 208
8.3 Kepuasan di antara pendukung Yudhoyono, Megawati, Kalla pada 2009 (%) 210
8.4 Preferensi demokratis sebelum dan sesudah pemilihan 2019 (%) 224
8.5 Preferensi demokratis di antara pemenang dan pecundang, 2009-2019 (%) 224
8.6 Indeks kerinduan terhadap rezim otoriter sebelum dan sesudah pemilihan 2019 (%) 226
9.1 Evolusi demokrasi elektoral di Indonesia, 1990-2018 240
9.2 Evolusi demokrasi elektoral, liberal, partisipatoris, deliberatif, dan egaliter di Indonesia, 1990-2018 241

9.3	Indonesia dalam perspektif komparatif: Indeks Demokrasi Elektoral	242
9.4	Indonesia dalam perspektif komparatif: Indeks Demokrasi Liberal	243
12.1	Variasi regional dalam Indeks Demokrasi Indonesia (skor gabungan rata-rata untuk kebebasan sipil, hak politik, dan institusi demokrasi), 2009-2018	332
13.1	Jumlah tindak kekerasan terhadap jurnalis, 2009-2019	369
14.1	Jumlah petahana dan mantan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang ditetapkan tersangka oleh polisi/kejaksaan berdasarkan masa kepresidenan, 2004-19	404
14.2	Jumlah petahana dan mantan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang ditetapkan tersangka oleh KPK berdasarkan masa kepresidenan, 2004-19	410
15.1	Tiga tahap vigilantisme terhadap kasus pelanggaran agama	436
15.2	Peningkatan kekerasan vigilantisme dalam demokrasi Indonesia, 2007-2014	438
15.3	Korban vigilantisme berdasarkan provinsi, 2005-2014 (jumlah per 100.000 orang)	439
15.4	Anggaran Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri), 2005-2015 (dalam juta dolar)	445
16.1	Distribusi perolehan suara gubernur dan populasi berbasis agama menurut kota dan kabupaten, Kalimantan Barat, 2018	468
16.2	Distribusi perolehan suara gubernur, populasi berdasarkan agama, dan insiden kekerasan, Landak dan Mempawah, 2018	477
17.1	Insiden kekerasan pemilu, 1998-2014	497
17.2	Kekerasan pemilu menurut intensitas di 16 provinsi, 2005-2014	498
17.3	Proporsi pemilu dengan kematian warga sipil di Asia Tenggara, 1945-2012	498
17.4	Pola kekerasan di 16 provinsi, 2005-2014	501
17.5	Kekerasan dalam pemilihan legislatif, 2009 dan 2014	502
17.6	Kekerasan dalam pemilihan presiden, 2009 dan 2014	503

Kontributor

Puspa Delima Amri, Asisten Profesor Ekonomi, Sonoma State University, Rohnert Park, California

Diego Fossati, Asisten Profesor Studi Asia dan Internasional, City University of Hong Kong

Liam Gammon, kandidat PhD, Department of Political and Social Change, College of Asia and the Pacific, Australian National University, Canberra

S.P. Harish, Asisten Profesor Ilmu Politik, William & Mary, Williamsburg, Virginia

Allen Hicken, Profesor Ilmu Politik, University of Michigan, Ann Arbor

Sana Jaffrey, Rekan Pascadoktoral, Asia Research Institute, National University of Singapore

Dyah Ayu Kartika, Peneliti, Pusat Studi Agama dan Demokrasi, PUSAD, Paramadina, Jakarta

Ferran Martinez i Coma, Dosen Senior, School of Government and International Relations, Griffith University, Brisbane

Marcus Mietzner, Associate Professor, Department of Political and Social Change, College of Asia and the Pacific, Australian National University, Canberra

Abdil Mughis Mudhoffir, Dosen, Departemen Sosiologi, Universitas Negeri Jakarta; dan *Postdoctoral Visitor,* Asia Institute, University of Melbourne

Burhanuddin Muhtadi, Dosen Senior Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Negeri Islam Syarif Hidayatullah, Jakarta; Direktur Eksekutif, Indikator Politik Indonesia, Jakarta; dan Direktur Urusan Publik, Lembaga Survei Indonesia

Siswo Mulyartono, Peneliti, Pusat Studi Agama dan Demokrasi (PUSAD), Paramadina, Jakarta

Nava Nuraniyah, Analis, Institute for Policy Analysis of Conflict, Jakarta

Mochamad Pasha, Ekonom, The World Bank, Jakarta

Thomas Power, Dosen, Department of Indonesian Studies, School of Languages and Cultures, University of Sydney

Irsyad Rafsadie, Peneliti, Pusat Studi Agama dan Demokrasi, PUSAD, Paramadina, Jakarta

Ken M.P. Setiawan, Dosen, Kajian Asia dan Indonesia, Asia Institute, University of Melbourne; dan Associate, Centre for Indonesian Law, Islam and Society, Melbourne Law School

Dan Slater, Direktur, Weiser Center for Emerging Democracies (WCED), Department of Political Science, University of Michigan, Ann Arbor

Ross Tapsell, Dosen Senior, Department of Gender, Media and Culture, College of Asia and the Pacific, Australian National University, Canberra

Risa Toha, Asisten Profesor Ilmu Politik, Yale-National University of Singapore

Eve Warburton, Rekan Pascadoktoral, Asia Research Institute, National University of Singapore

Kata Pengantar

Apakah demokrasi Indonesia tengah mengalami kemunduran?

Sesungguhnya, bersama dengan setiap kesulitan ada kemudahan.

Al-Qur'an 94: 6

Terdapat konsensus yang berkembang di antara para akademisi bahwa demokrasi Indonesia tengah mengalami kemunduran, meskipun, kalau harus adil, banyak negara demokrasi baru dan mapan di seluruh dunia juga sedang mengalami nasib yang sama. Saya tidak akan menantang konsensus tersebut. Demokrasi di Indonesia memang sedang surut.

Universitas Nasional Australia dengan tepat memilih demokrasi sebagai tema utama untuk konferensi *Indonesia Update* di bulan September 2019. Karena Indonesia baru saja menggelar pemilihan umum di bulan April, menjadi penting untuk merefleksikan sejauh mana negara ini telah melangkah menuju demokrasi selama dua dekade terakhir. Sebagai pemilihan legislatif kelima dan pemilihan presiden keempat yang dilakukan secara demokratis, bebas, dan adil di Indonesia pasca-Soeharto, proses politik ini secara luas diakui sebagai prestasi luar biasa bagi sebuah bangsa dengan jumlah penduduk

yang besar dan beragam. Dalam konteks tersebut, Indonesia bersinar benderang ketika dibandingkan dengan banyak negara tetangganya, termasuk Thailand dan Filipina.

Tapi, apakah demokrasi Indonesia sedang menapaki jalan yang sama yang telah diambil oleh banyak demokrasi di Asia Tenggara dan kawasan lainnya? Tahun-tahun mendatanglah yang akan mengungkapkan ceritanya.

Saya memang memiliki beberapa keberatan dengan judul *Indonesia Update* 2019, "Dari stagnasi ke regresi? Demokrasi Indonesia setelah dua puluh tahun", dan saya mengungkapkannya dalam artikel opini di *Jakarta Post* pada bulan Juli. Menurut pemahaman saya, judul tersebut mengindikasikan hanya ada satu pilihan lain yang tersedia bagi demokrasi di Indonesia selain stagnasi: regresi. Meskipun judul tersebut dibingkai sebagai pertanyaan, ia tetap menggambarkan masa depan yang suram dan hanya memungkinkan sedikit saja, jika ada, kemungkinan untuk demokrasi di Indonesia menuju arah lain: kemajuan. Hal ini mungkin saja benar dan banyak analisis, seperti yang dibahas dalam konferensi ini, memang menunjukkan bahwa kondisi Indonesia sepertinya akan memburuk.

Optimisme saya, sayangnya, menolak untuk mempercayai ini sebagai sebuah keniscayaan. Sebagai jurnalis yang telah melaporkan dan menulis tentang perkembangan politik di Indonesia selama 36 tahun terakhir, saya tidak dapat menerima bahwa kemunduran demokrasi adalah sesuatu yang tak dapat diubah. Merunut balik horizon waktu, kembali ke dekade terakhir masa pemerintahan Soeharto, saya telah melihat banyak momen kemunduran demokrasi; tapi, lintasannya secara keseluruhan selalu berderap ke depan.

Seperti halnya tari poco-poco yang pernah populer di Indonesia, demokrasi acap kali melibatkan dua langkah maju yang diikuti oleh satu langkah mundur ke belakang. Mencermati kondisi yang tengah kita alami, tampaknya kita tengah terdorong mundur lima langkah. Namun saya yakin selama kita terus menari, tak ada yang bisa menghalangi kita untuk kembali melangkah ke depan. Itu yang selalu menjadi harapan saya.

Optimisme tersebut tidak hanya muncul dari bias pribadi yang saya miliki. Mayoritas masyarakat Indonesia memiliki keyakinan kuat pada demokrasi. Mereka menunjukkan ini saat memadati tempat pemungutan suara di bulan April. Hasilnya melewati banyak ekspektasi orang: sebanyak 81 persen dari total 193 juta pemilih terdaftar memberikan suara mereka untuk pemilihan presiden dan legislatif. Jika dibandingkan dengan negara lain yang juga tidak mewajibkan warganya memberikan suara dalam pemilu, jumlah pemilih yang memberikan suara tersebut bisa dikatakan cukup tinggi.

Lebih dari sekadar merefleksikan berfungsi dengan baiknya demokrasi elektoral, fenomena tersebut merupakan sebuah kesaksian tentang besarnya keyakinan masyarakat Indonesia terhadap demokrasi yang mereka miliki. Terdapat banyak hal yang bisa menjelaskan tingginya jumlah pemilih, dan salah satunya adalah antusiasme. Saya menyaksikannya secara langsung saat menyediakan diri untuk mengelola tempat pemungutan suara di lingkungan saya. Pemilih datang karena mereka percaya kalau suara mereka itu penting untuk menentukan masa depan Indonesia.

Dua demonstrasi besar di bulan September 2019, lebih jauh lagi, menunjukkan berjalannya demokrasi partisipatif tersebut. Massa aksi menentang keputusan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang secara tergesa membuat undang-undang baru untuk melemahkan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dan juga rencana DPR untuk mengesahkan Rancangan Undang-Undang (RUU) KUHP baru yang represif. Ini menunjukkan bahwa warga tidak hanya menggunakan hak suaranya untuk memilih pemimpin dan perwakilannya di masa pemilu, tetapi juga akan secara terus menerus menyampaikan suara dan protes mereka saat hal tersebut dibutuhkan. Aksi tersebut juga menandakan bahwa partisipasi masyarakat dalam demokrasi masih tinggi, bahkan dalam masa jeda antara pemilihan.

Indonesia jelas perlu beranjak dari sekadar demokrasi elektoral menuju sistem demokrasi yang utuh dengan jaminan kebebasan dan hak dasar yang lebih kuat. Demokrasi merupakan kerja yang tak pernah usai, seperti yang tengah dilakukan dan akan terus-menerus terjadi.

Masalah yang dihadapi demokrasi Indonesia sangatlah besar dan banyak di antaranya telah digali dan dibahas secara menyeluruh dalam *Indonesia Update*. Beragam makalah mumpuni dari berbagai akademisi diterbitkan dalam buku ini. Topik yang dicakup termasuk berkembangnya polarisasi dalam masyarakat; kebangkitan Islamisme, vigilantisme, dan kekerasan; dan keyakinan yang dimiliki masyarakat pada demokrasi. Beberapa pembicara menyoroti titik terang dan juga solusi, memunculkan harapan bahwa kemunduran saat ini bukannya tidak bisa diubah.

Izinkan saya memberikan catatan terhadap beberapa topik yang diangkat, berdasar observasi saya sebagai jurnalis, ketimbang dari studi atau survei.

Terkait polarisasi, sebagian besar kontestasi elektoral pada dasarnya memiliki dampak tersebut, dengan kemungkinan yang semakin besar dalam kompetisi dua partai, atau dalam pemilihan dua kandidat presiden yang dialami Indonesia pada 2014 dan 2019. Dalam kedua pemilihan presiden tersebut, mantan penjual mebel, Joko Widodo, berhadapan dengan mantan jenderal tentara, Prabowo Subianto—di mana polarisasi kian meruncing dalam pemilihan terakhir. Kedua kubu menggunakan media sosial secara efektif, dengan bersenjatakan berita-berita palsu, untuk membuat perpecahan semakin dalam. Hasil dari kedua pemilihan menunjukkan bahwa negara hampir terbelah tepat di tengah, dengan pembagian suara 53/47 pada 2014 dan 56/44 pada 2019, keduanya berujung kemenangan bagi Joko Widodo.

Kita masih perlu melihat apakah polarisasi ini akan jadi sesuatu yang permanen dalam lanskap politik kita. Hal tersebut banyak tergantung pada siapa yang akan maju dalam pemilihan presiden pada tahun 2024, dan berapa banyak kandidat yang berkompetisi. Kita dapat merujuk pada minimnya polarisasi yang terjadi saat pemilihan presiden pada 2004 dan 2009 yang masing-masing melibatkan lima dan tiga pasang kandidat sebagai acuan.

Banyak pula yang sudah didiskusikan tentang menjalarnya Islamisme—yang di sini diartikan sebagai aspirasi untuk mengubah Indonesia menjadi sebuah negara Islam, dan/atau

untuk membuat Indonesia menerima syariah Islam sebagai hukum negaranya—tapi saya tidak melihat hal ini akan berkembang lebih jauh. Indonesia masih jauh dari kemungkinan untuk menjadi sebuah negara Islam.

Saya percaya bahwa hasil pemilu masih menjadi indikasi terbaik dari seberapa besar atau kecil dukungan yang dinikmati Islamisme. Partai-partai politik dengan identitas Islam—Partai Keadilan Sejahtera (PKS), Partai Persatuan Pembangunan (PPP), serta partai-partai dengan identitas Islam yang tak begitu kental, seperti Partai Amanat Nasional (PAN) dan Partai Bulan Bintang (PBB)—hanya mendapat 20 persen suara dari pemilihan di bulan April. Ini adalah kemunduran dibanding 22 persen suara pada tahun 2014.

Angka (dukungan) yang cukup kecil ini berulang secara konsisten selama lima pemilihan umum pasca-Soeharto. Selalu ada kelompok pemilih, sekitar seperlima, yang memilih partai-partai Islam, yang dalam era pasca-Soeharto bebas untuk berkontestasi dalam platform ini. Partai-partai tersebut mencoba menangkap, sebagian, suara kelompok muslim dengan aspirasi Islamisme, dan memenangkan kursi di DPR bahkan dalam koalisi pemerintahan. Tapi, mereka tetap menjadi minoritas. Mayoritas pemilih di Indonesia, termasuk sebagian besar penganut Islam, memberikan suara mereka ke partai-partai pluralis, dan pada 2019, tiga pemenang teratas adalah Partai Demokrasi Indonesia-Perjuangan (PDI-P), Gerindra, dan Golkar.

Ketakutan akan Islamisme telah diperparah dengan bangkitnya radikalisme (termasuk vigilantisme atas nama Islam). Tapi, yang lebih mengkhawatirkan adalah kebangkitan konservatisme, yang tidak sama dengan radikalisme. Mengikuti tren global, masyarakat Indonesia telah menjadi semakin konservatif. Perda syariah kini diberlakukan di beberapa provinsi dan kabupaten, dan aturan pidana Islam yang lebih tegas dalam RUU KUHP, diajukan tidak hanya oleh partai-partai Islamis, tapi oleh politisi konservatif dari partai-partai pluralis.

Terdapat perang budaya yang tengah berlangsung di Indonesia, yang luput dari analisis para Indonesianis yang terpaku pada Islamisme dan radikalisme. Kelompok religius

konservatif, yang ada di hampir semua partai politik dan dalam pemerintahan Jokowi, tengah memajukan agenda mereka dengan sedikit perlawanan balik dari kelompok-kelompok masyarakat yang lebih progresif dan liberal.

Sementara kita telah khawatir akan kebangkitan radikalisme agama, kegagalan kita dalam membedakannya dengan kebangkitan konservatisme dapat menuntun kita pada kesimpulan yang salah dan preskripsi kebijakan yang keliru. Membingkai Indonesia dalam pembelahan antara kelompok konservatif dan liberal dapat menjadi alternatif dari pembelahan lama antara kelompok "santri-abangan".

Radikalisme dan vigilantisme adalah isu yang harus dihadapi polisi dan para penegak hukum, tapi terdapat masalah yang besar dalam kapabilitas agensi penegakan hukum di Indonesia, yang sedikit banyak berkontribusi atas menurunnya kualitas demokrasi. Tapi, bagaimana kita dapat menghentikan kebangkitan konservatisme, yang juga merusak demokrasi? Ini adalah tantangan yang harus dijawab oleh kalangan liberal dan progresif dalam spektrum politik Indonesia, bukan oleh pemerintah atau polisi.

Dalam standar internasional, Indonesia hari ini tetap merupakan sebuah demokrasi iliberal. Diskusi-diskusi dalam *Indonesia Update*, dan artikel-artikel dalam buku ini adalah bahan pemikiran, bukan hanya untuk akademisi dan Indonesianis, tapi juga untuk pembuat kebijakan tentang bagaimana memperkuat, atau setidaknya mempertahankan demokrasi. Pemilu 2019 telah memberi Indonesia waktu lima tahun lagi untuk demokrasi. Entah itu berjalan mundur atau berderap maju, demokrasi bergantung pada masyarakat, dan apakah mereka memiliki keyakinan seperti yang ditunjukkan kala memberikan suara di bilik pemilihan bulan April 2019 lalu. Masyarakat harus berpartisipasi untuk memastikan keberlangsungan dan kesuksesan demokrasi.

Endy Bayuni

Juni 2020

Prakata

Regresi demokrasi Indonesia dan apa yang perlu dilakukan

Minggu, 3 Oktober 2021. Lima sudut pandang berkelindan dalam sebuah diskusi daring melalui kanal YouTube Public Virtue Institute. Kelima sudut pandang tersebut disampaikan oleh Thomas P. Power, Darmawan Triwibowo, Muhammad Najib Azca, Titi Anggraini, dan Vedi R. Hadiz. Mereka membahas tentang penilaian atas situasi demokrasi di Indonesia, khususnya sebagaimana tertuang dalam buku ISEAS yang terbit pada 2020 dengan judul *Democracy in Indonesia: From Stagnation to Regression?* (2020) dan diterbitkan dalam edisi bahasa Indonesia dengan judul serupa, yaitu *Demokrasi di Indonesia: Dari Stagnasi ke Regresi?* (2021).

Thomas Power, seorang pengajar Universitas Sydney yang menjadi editor buku tersebut, menilai bahwa situasi demokrasi Indonesia sedang mengalami regresi. Tren itu terjadi secara bertahap, di mana tidak semua orang bisa merasakannya karena prosesnya yang lambat. Regresi terjadi karena sebab-sebab yang bersifat struktural dan juga karena sebab-sebab yang terletak pada ranah agensial. Yang pertama merujuk pada masalah yang tak pernah diatasi sejak awal reformasi, sementara yang kedua

berkaitan dengan fenomena baru yang terjadi selama tahun-tahun pemerintahan Joko Widodo. Power menekankan tiga masalah yang terpenting dari regresi demokrasi.

Pertama, masalah *lawfare*, yaitu penyalahgunaan hukum dan lembaga penegak hukum oleh aktor politik untuk tujuan politik. Taktik politisasi hukum ini melemahkan perlindungan hak asasi manusia, merusak supremasi hukum, dan menyudutkan kerja-kerja yang dilakukan para aktivis masyarakat sipil, terutama yang beroposisi. Menurut dia, tindakan pemerintahlah, dan bukan polarisasi di masyarakat, yang paling berdampak besar pada penurunan kualitas demokrasi. Beberapa tahun terakhir, misalnya, terdapat dua pola pergeseran serangan pemerintah terhadap aktivis. Dulu, kriminalisasi terjadi terhadap para aktivis lokal, yang tidak memiliki nama besar, dan biasanya tanpa restu pemerintah pusat. Sekarang, kriminalisasi sering terjadi terhadap aktivis di tingkat nasional, yang memiliki nama besar, dan digerakkan oleh orang-orang di sekeliling istana. Dari segi sasaran juga ada pergeseran. Jika pada tahun 2016-2017 kriminalisasi sering ditujukan terhadap orang-orang yang antipemerintah dan antidemokrasi, maka setelah periode itu, serangan justru dilakukan terhadap orang-orang yang peduli kepada nasib demokrasi. Sebut saja kasus Haris Azhar, Veronica Koman, Dandhy Dwi Laksono, dan Ananda Badudu. Untuk menahan laju regresi ini, menurut dia, kita harus menjaga prinsip netralitas dan supremasi hukum.

Kedua, penyebab regresi lainnya, kata Power, adalah keberpihakan aparat penegak hukum dalam penanganan kasus yang melibatkan pemegang kekuasaan, terutama politisi partai politik. Dulu, jajaran kejaksaan dan kepolisian relatif netral dalam menangani perkara yang melibatkan pejabat dari partai penguasa maupun politisi dari kelompok oposisi. Dalam tahun-tahun terakhir, berbeda dengan KPK, mereka bersikap sangat partisan. Ada penurunan luar biasa dalam jumlah penanganan kasus yang melibatkan politisi istana. Tidak ada satu pun orang yang berafiliasi pada pemerintah dan partai-partai politik pemerintah selama periode pertama pemerintahan Jokowi tersangkut kasus hukum di kepolisian dan kejaksaan. Kasus-kasus hukum mereka

kemudian dimanipulasi oleh aparat hukum untuk keuntungan politik Presiden Jokowi. Kecenderungan politisasi lembaga penegak hukum semacam ini juga amat mungkin terjadi pada institusi KPK yang pada tahun-tahun mendatang bisa saja hanya digunakan untuk menyasar orang-orang yang berlawanan secara politik dengan pemerintah.

Terakhir, dalam pandangan Power, adalah manipulasi peraturan atau perubahan aturan-aturan hukum untuk mendorong terjadinya penggelembungan kekuasaan eksekutif. Sebagai contoh, aturan tentang pendaftaran partai politik melalui Kementerian Hukum dan HAM, yang menghidupkan kembali kekuasaan pemerintah untuk mengendalikan partai politik. Contoh lain adalah penerbitan undang-undang tentang organisasi kemasyarakatan yang jelas memperbesar kekuasaan pemerintah dalam mengendalikan kegiatan organisasi masyarakat sipil. Pemerintah juga menyalahgunakan aturan terkait terorisme untuk melakukan sekuritisasi di Papua, di mana kelompok-kelompok separatis di Papua dianggap sebagai teroris. Pola ini berbahaya, mengingat dengan pendekatan represif ini, norma hak asasi manusia akan dengan mudah diabaikan, sebagaimana penindakan terhadap mereka yang dituduh teroris dilakukan dengan *extra-judicial killings*. Inilah sebagian contoh yang membuat kualitas demokrasi Indonesia mengalami kemunduran yang signifikan.

Bagi Darmawan Triwibowo, direktur Yayasan Kurawal yang menjadi salah satu editor edisi Bahasa Indonesia, demokrasi Indonesia memang tengah terseret pasang surut. Setelah memutar sebuah video berisi cuplikan pernyataan Soeharto dan Jokowi terkait wacana perpanjangan masa jabatan presiden, ia menjelaskan bahwa salah satu gejala mutakhir yang menonjol dari regresi demokrasi di Indonesia adalah pesatnya perkembangan wacana perubahan konstitusi yang dapat diarahkan kepada upaya memperpanjang masa jabatan presiden dari dua periode menjadi tiga periode. Wacana ini pernah bergaung di era pemerintahan Yudhoyono, namun lebih mungkin terjadi pada masa Jokowi karena cengkeraman politiknya yang nyaris absolut, baik di DPR maupun MPR.

Ini bisa terjadi karena, menurut Triwibowo, dengan mengutip pernyataan Menkopolhukam Mahfud MD, ketika para "malaikat" yang masuk ke dalam sistem politik Indonesia, berubah menjadi iblis. Sistem demokrasi Indonesia pada akhirnya tidak dirobohkan oleh aktor-aktor di luar sistem yang biasanya menggunakan kudeta militer, melainkan karena tindakan oleh mereka yang terpilih melalui mekanisme dan prosedur demokrasi. Mereka itulah yang justru bekerja secara sistematis dari dalam untuk merusak tatanan demokrasi sehingga lama-lama akan meruntuhkan fondasi demokrasi.

Dengan sudut pandang berbeda, ia menggarisbawahi penggelembungan kekuasaan eksekutif yang disebutkan Power itu hanya dimungkinkan oleh gejala polarisasi yang semakin dalam sejak Pemilu 2014 dan Pemilu 2019. Meskipun pembelahan orientasi partisan semacam ini bukan hal yang baru dalam konstelasi politik Indonesia, bahkan merupakan sebuah keniscayaan natural, sebagaimana yang terjadi antara kaum nasionalis/pluralis dan Islamis dalam sepanjang sejarah Indonesia. Tetapi pasca-putaran dua pemilu terakhir, politik polarisasi ini semakin parah dengan maraknya ujaran kebencian di antara pendukung kedua kandidat presiden. Di titik inilah, menurut Triwibowo, dukungan masyarakat kepada demokrasi menjadi sesuatu yang sifatnya "bersyarat".

Walaupun dukungan publik terhadap demokrasi tetap tinggi, tetapi jika upaya untuk menegakkan nilai dan prinsip demokrasi tersebut dipandang memberikan keuntungan terhadap lawan politik atau merugikan kepentingan partisan mereka, maka mereka bisa mentolerir pelanggaran terhadap nilai dan prinsip demokrasi. Ini yang terjadi pada pembubaran Ormas HTI dan pengesahan UU Ormas yang jelas bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi. Meski sebagian besar publik, khususnya para aktivis masyarakat sipil, menyadari bahwa mekanisme pembubaran ormas dalam UU yang baru tersebut adalah sebuah kekeliruan, mereka tidak mempersoalkan hal itu karena kelompok yang disasar oleh keputusan pemerintah (HTI serta kemudian FPI) dipandang sebagai lawan politik yang pantas mendapatkan hukuman.

Triwibowo mengafirmasi pandangan yang ditulis oleh Eve Warburton di buku ini, bahwa polarisasi yang terjadi saat ini telah menyebabkan tiga situasi. **Pertama**, polarisasi menyebabkan situasi pertarungan politik yang saling meniadakan atau *zero sum game*. Pihak-pihak yang saling berseberangan tidak lagi melihat satu dan lainnya sebagai lawan atau rival politik semata, melainkan sebagai musuh yang dianggap mengancam keberadaan eksistensial mereka sehingga harus dapat dilenyapkan dengan cara apa pun. Mereka merendahkan satu dan lainnya dengan metafora binatang (misalnya kadal gurun atau kadrun), bukan lagi dipandang sebagai manusia. Pertarungan politik semacam ini menihilkan adanya kompromi. **Kedua**, polarisasi telah membuka peluang bagi pemegang kekuasaan untuk membingkai mereka yang memiliki pandangan yang berbeda dengan penguasa, bukan semata sebagai rival politik, tetapi dikategorikan sebagai "musuh negara" sehingga dianggap sah dan legal untuk ditiadakan dengan perangkat hukum yang ada. Dan jika perangkat hukumnya belum tersedia, menurut Triwibowo, penguasa akan dengan mudah menciptakan perangkat baru untuk melayani tujuan tersebut.

Yang paling gawat, katanya, menguatnya polarisasi yang afektif ini dapat membuat warga membawa kebencian partisan ini ke ranah privat. Ini pun membuka peluang bagi negara untuk menciptakan alat yang bisa digunakan untuk melegalisasi dan melanggengkan polarisasi tersebut. Di sinilah, ideologi Pancasila kemudian dijadikan alat untuk memilah siapa lawan dan kawan serta "menghukum" mereka yang menjadi lawan. Singkatnya, polarisasi yang terjadi pasca-Pemilu 2014 telah menyebabkan regresi demokrasi dan pemerintah secara sengaja melanggengkan polarisasi tersebut untuk menggelembungkan kuasa yang mereka miliki.

Masyarakat sipil pada masa Soeharto juga ditindas, tetapi penindasan pada masa Jokowi berjalan cepat dan nyaris tanpa perlawanan berarti. Hal ini terjadi karena rezim menemukan cara yang efektif untuk membelah aktor-aktor pro-demokrasi serta menggunakan polarisasi untuk mengempiskan dukungan bagi perlawanan massa terhadap rezim.

Lalu apa yang perlu dilakukan? Dengan situasi ini, ia mengimbau masyarakat sipil untuk kembali menegaskan perannya sebagai kontrol atas kekuasaan negara, serta mulai mengambil jarak dari bujuk rayu istana. Triwibowo mengajak kita untuk mengingat bahwa yang dihadapi saat ini adalah seorang presiden yang dipilih secara demokratis tetapi secara terbuka menempatkan investasi, modal, dan pertumbuhan ekonomi di atas agenda penghormatan terhadap hak-hak sipil dan politik warga negara.

Muhammad Najib Azca, seorang pengajar sosiologi Universitas Gadjah Mada, mengamini pendapat Power dan Triwibowo. Menurutnya, situasi demokrasi Indonesia pada saat ini diwarnai oleh melemahnya upaya reformasi sektor keamanan. Dalam masa pemerintahan Presiden Jokowi, TNI dan Polri kembali diseret masuk ke dalam ranah politik untuk melindungi kekuasaan pemerintah. Pejabat militer yang dipilih oleh Presiden Jokowi, menurut Azca, celakanya juga bukan mereka yang punya rekam jejak sebagai reformis. Mundurnya proses reformasi sektor keamanan makin tampak nyata dengan adanya fenomena sekuritisasi terhadap masalah politik, yang dampaknya menimbulkan politisasi di sektor hukum, keamanan, dan intelijen. Azca pun lalu menyerukan beberapa agenda yang perlu dilakukan oleh kaum prodemokrasi, yaitu memperkuat aliansi sipil dan mendorong terjadinya konsolidasi komponen gerakan aktivisme yang sistematis.

Sementara itu, aktivis dan pengamat pemilu Titi Anggraini mencoba menyoroti turunnya kualitas demokrasi dari aspek kualitas pemilu di Indonesia. Ia menilai bahwa untuk menangkal terjadinya regresi demokrasi, sebenarnya telah ada upaya untuk menguatkan sistem presidensial sejak 2009. Penguatan sistem presidensial diperlukan karena presiden dan DPR perlu membuat banyak kesepakatan dalam proses pembuatan undang-undang, serta menjamin semua kelompok masyarakat memiliki representasi. Namun demikian, yang terjadi bukanlah penguatan sistem tersebut, melainkan penguatan individunya. Realita yang ada saat ini adalah adanya presiden yang kuat, tetapi sistem kontrol dan penyeimbangnya (*check and balance*)

justru makin kendor. Memperkuat sistem presidensial tentu tidak sama dengan memperkuat presiden secara individu.

Anggraini kemudian menjelaskan faktor-faktor yang menyebabkan mengapa fenomena ini dapat terjadi. **Pertama**, karena desain sistem pemilu yang melanggengkan *barrier to entry*. **Kedua**, terjadinya polarisasi politik. **Ketiga**, kuatnya pengaruh oligarki. **Keempat**, lemahnya *civic culture* di Indonesia menyebabkan orientasi politik mengarah kepada individu ketimbang sistem, sehingga cukup mudah bagi terjadinya polarisasi akibat proses mengkultuskan individu tertentu sebagai pemimpin. Polarisasi ini kemudian dikuatkan lagi dengan keberadaan oligarki yang semakin merajalela di Indonesia. Anggraini menyerukan agar para aktor pendukung demokrasi untuk mendorong konsolidasi masyarakat sipil. Selain itu, pengawalan dan advokasi atas melemahnya sistem pemilu perlu diperkuat dan diperluas jangkauannya kepada khalayak.

Di sisi lain, Vedi R. Hadiz, llmuwan senior dari Asia Institute, University of Melbourne, Australia, menyampaikan pandangannya bahwa apa yang dipandang sebagai "kemunduran" dalam masa pemerintahan Presiden Jokowi sebenarnya adalah konsekuensi logis dari trajektori perkembangan tatanan demokrasi Indonesia yang illiberal. Demokrasi yang tumbuh di Indonesia–pasca-tumbangnya Soeharto–tidak pernah bisa melepaskan dirinya dari cengkeraman kuasa oligarki yang dibesarkan oleh Orde Baru. Jika Jokowi saat pemilihan presiden 2014 dinilai bukan bagian dari oligarki, namun itu tidak berarti bahwa dia akan menolak oligarki saat dia meraih kekuasaan. Oleh karenanya, harapan bahwa Jokowi bisa memperkuat demokrasi adalah harapan yang salah arah sejak awal. "Apa yang bisa diharapkan dari seorang pedagang medioker yang hidup dari disuapi oligarki?" demikian tutur Hadiz.

Ada satu hal lain yang juga diingatkan oleh Hadiz bahwa polarisasi yang terjadi dan semakin menguat di Indonesia harus dibaca sebagai bentuk kekecewaan terhadap praktik demokrasi yang berlangsung. Jika kekecewaan tersebut tidak bisa dijawab dengan baik, maka polarisasi akan meruyak semakin dalam. Oleh karena itu, para pendukung demokrasi liberal harus mampu

mengonsolidasikan prinsip dan nilai yang mereka yakini ke dalam tawaran, serta solusi riil yang bisa menjawab kekecewaan tersebut dan menjadi alternatif dari poros nasionalis-Islamis yang mendominasi lanskap politik Indonesia selama ini.

***

Kelindan sudut pandang yang terjadi dalam diskusi tersebut merupakan cerminan ringkas dari kompleksitas pembacaan fenomena kemunduran demokrasi di Indonesia yang dibawa oleh buku *Democracy in Indonesia: From Stagnation to Regression?* (2020). Sudah setahun lebih rencana penerjemahan buku ini dipersiapkan. Latar belakangnya sederhana. Kami merasa resah dengan keadaan demokrasi di Indonesia. Dari berbagai literatur yang ada, buku yang diterbitkan oleh ISEAS-Yusof Ishak Institute pada 2020 ini, adalah salah satu karya terbaru yang penting dalam kajian komprehensif tentang dinamika demokrasi di Indonesia. Sebagaimana dicatat oleh jurnalis senior Endy Bayuni dalam kata pengantar edisi Bahasa Inggris buku ini, tulisan mereka merupakan "*food for thought*" yang sangat penting—tidak hanya bagi para akademisi, tetapi juga para pembuat kebijakan dan masyarakat sipil yang memiliki keyakinan pada demokrasi. Meliputi berbagai topik seperti perspektif historis dan komparatif demokrasi Indonesia, polarisasi dan populisme, dukungan rakyat untuk demokrasi, lembaga demokrasi, serta hukum dan keamanan, buku ini telah menjadi referensi untuk membahas situasi politik di Indonesia akhir-akhir ini.

Buku yang berasal dari konferensi tahunan yang digelar di Australian National University (ANU) ini jelas membantu kita untuk mengenali serta memetakan masalah demokrasi di Indonesia. Para kontributornya secara baik telah mengidentifikasi, menjelaskan, dan memperdebatkan tanda-tanda regresi demokrasi Indonesia pada tahun-tahun terakhir terutama selama pemerintahan Joko Widodo. Beberapa di antaranya adalah termasuk tindakan keras negara yang sewenang-wenang terhadap kebebasan berbicara dan berorganisasi, munculnya vigilantisme massa, polarisasi politik yang semakin dalam, mobilisasi massa berbasis sentimen populis, disfungsi lembaga-

lembaga demokrasi besar, hingga erosi terhadap sistem *checks and balances* akibat penggelembungan kekuasaan eksekutif. Mereka mempertanyakan mengapa Indonesia yang selama ini dianggap salah satu pembelajaran terbaik demokrasi justru mengalami kemunduran, meskipun tak se-drastis Filipina dan Thailand, mengikuti pola kemunduran demokrasi yang terjadi di tingkat global. Ringkasan selengkapnya dari buku ini dapat Anda baca dalam pendahuluan yang ditulis oleh Thomas Power dan Eve Warburton.

Namun demikian, karena buku ini hanya terbit dalam edisi bahasa Inggris, lalu ditambah dengan harga jual yang cukup mahal, maka tentunya tidak mudah bagi para aktivis dan akademisi Indonesia untuk mengakses buku ini, guna mendapatkan gambaran yang lengkap dan utuh dari pemikiran para penulisnya. Oleh karena itu, perlu dipikirkan bagaimana menyebarluaskan ilmu pengetahuan yang terkandung dalam buku ini secara inklusif. Fakta bahwa buku ini disusun dan diterbitkan sebelum pandemi Covid-19 tidak mengurangi relevansinya. Merujuk data teranyar lembaga-lembaga indeks demokrasi seperti Freedom House dan *The Economist*, karya ini tetap memiliki analisis yang akurat dalam memberikan gambaran yang lebih besar tentang perjalanan demokrasi di Indonesia yang menurun, dan tidak mengalami perbaikan selama pandemi.

Dengan menerbitkannya ke dalam Bahasa Indonesia, kami berharap sekali agar buku ini dapat menyebarluas dan menjadi bacaan tambahan bagi para akademisi dan aktivis di Indonesia. Setidaknya, kami berharap supaya buku ini dapat menjangkau audiens pembaca yang lebih luas dari segi wilayah dan latar belakang, terutama para mahasiswa, pelajar, dan warga masyarakat yang tertarik pada masalah-masalah demokrasi di Indonesia. Kami mengajak mereka untuk dapat memahami analisis dalam bunga rampai buku ini, yang berisi tentang pikiran dari sekitar 20 orang yang berasal dari Indonesia, Australia, dan juga Amerika, atas keadaan demokrasi di Indonesia, sekaligus menjawab benang merah pertanyaan dasar buku ini, yaitu apakah demokrasi Indonesia sedang bergeser dari situasi jalan tempat atau stagnasi menuju jalan mundur atau regresi.

Jika kita merefleksikan dinamika trajektori demokrasi Indonesia selama dua puluhan tahun terakhir, sebagaimana digambarkan dalam tulisan-tulisan di buku ini, maka tampak benang merah yang setidaknya dapat dibagi ke dalam tiga periode. **Pertama**, periode yang cerah atau periode musim semi demokrasi Indonesia yang berlangsung pada kurun waktu 1999-2009. **Kedua**, periode stagnasi/musim rontok demokrasi yang berlangsung selama satu dasawarsa 2009-2019. **Ketiga**, periode regresi yang berlangsung sejak 2019 hingga sekarang dan sangat mungkin masih terus berjalan hingga tahun-tahun mendatang. Dengan penyebarluasan wacana buku ini, maka kami berharap akan terjadi sebuah diskusi yang luas terkait kondisi demokrasi di Indonesia, serta upaya-upaya apa yang perlu dilakukan untuk menjaganya.

Oleh karena itu, kami bukan hanya merancang acara peluncuran buku—yang sebenarnya merupakan pengulangan dari peluncuran edisi Bahasa Inggris buku ini—tetapi juga mendorong adanya serial diskusi buku ini di mana siapa pun dapat menanggapi, termasuk menyanggah tesis yang dikemukakan buku ini. Sejalan dengan ide-ide utama dalam buku, kami ingin supaya mereka yang berminat memanfaatkan buku ini juga mengambil prakarsa, untuk menahan laju regresi dan mendorong adanya perbaikan-perbaikan kondisi demokrasi. Dengan kata lain, penerbitan buku ini ke dalam Bahasa Indonesia bukan hanya guna meningkatkan akses maupun kesempatan bagi masyarakat luas yang ingin mempelajari tentang situasi demokrasi di Indonesia. Tetapi juga guna memantik dialog antara berbagai pihak, baik kalangan masyarakat seperti akademisi, organisasi masyarakat sipil, media, maupun pemangku kebijakan seperti pejabat pemerintah, dan anggota parlemen, mengenai situasi demokrasi di Indonesia hari ini dan lebih penting lagi, mengupayakan prakarsa bersama demi perbaikan-perbaikan kondisi kemunduran yang dialaminya.

Kami percaya bahwa demokrasi bertahan dalam keseimbangan antara kualitas pencerahan di tingkat diskursus dan bentuk-bentuk aksi dan partisipasi di tingkat konkursus. Bersamaan dengan itu, partisipasi masyarakat membutuhkan

aktor-aktor perantara seperti generasi muda organisasi masyarakat sipil yang bekerja untuk memajukan nilai-nilai dan ide-ide demokrasi. Penerbitan buku ini dengan demikian juga diharapkan dapat memperkuat kapasitas aktor masyarakat sipil yang terlibat dalam aktivisme demokrasi dan hak asasi manusia dalam jangka panjang.

Sebagai penutup, melalui prakata ini, kami ingin mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada ISEAS-Yusof Ishak Institute dan ANU Indonesia Project yang telah mengizinkan penerjemahan dan penerbitan buku ini ke dalam edisi Bahasa Indonesia. Secara khusus, kami berterima kasih kepada Lydia Napitupulu dan Kate McLinton dari ANU Indonesia Project, lalu Ng Kok Kiong dan Catherine Ang Lay Kee dari ISEAS yang dengan kerelaan hati mereka turut membantu kelancaran pengerjaan proyek ini. Bersamaan dengan mereka, tidak lupa pula kami ucapkan terima kasih kepada Tom, Eve, beserta sejumlah penulis yang telah menyempatkan diri untuk memberikan tanggapan atas naskah akhir guna memastikan akurasi dan kejelasan konseptual dari tulisan mereka. Kami juga mengucapkan terima kasih kepada rekan-rekan penerbit Kepustakaan Populer Gramedia (KPG), khususnya Candra Gautama dan Yoseph Wihartono yang terlibat dalam penerbitan buku ini. Tidak kalah pentingnya, kami berterima kasih kepada Yayasan Kurawal, yaitu Donny Ardianto, Yussy Aripurnami, Muhammad Widodo, dan Puji Rahayu yang memudahkan kelancaran proyek ini. Para anggota Board Public Virtue yang selalu mendukung dan memberikan masukan, yaitu Tamrin Amal Tomagola, Agus Sari, Savic Ali, Fitri Bintang Timur, John Muhammad, Adhi Santika, Nadine Zamira, Andar Nubowo, serta terima kasih yang tak terhingga kepada rekan-rekan badan pekerja Public Virtue, khususnya Naufal Rofi Indriansyah yang dengan sabar memimpin proyek pengerjaan buku hingga selesai, Ahmad Taufiq dan Teresa Birks yang ikut serta menyusun rancangan awal proyek, Anita Wahid yang membantu penyelarasan naskah bersama Miya Irawati, Aryanne Regita, Muhammad Haikal, Ainun Dwiyanti, Risky Fauzi, Ari Wijayanto, Muhammad Hikari Ersada, Mukti

Tama, Widyana Perdhani, dan Anissa Antania Hanjani yang dengan kesungguhan kerja mereka telah turut berkontribusi dalam kelancaran penerjemahan hingga pelaksanaan strategi penerbitan buku ini.

Demikianlah. Selamat membaca, mendiskusikan, dan melahirkan prakarsa demokrasi!

Usman Hamid dan Darmawan Triwibowo

10 Oktober 2021

Terima Kasih

Sebagian besar kontribusi pada buku ini, dengan pengecualian yang ditulis oleh Marcus Mietzner, Ross Tapsell, dan Thomas Power, dikembangkan dari makalah-makalah yang telah dipresentasikan pada konferensi tahunan *Indonesia Update* ke-37, yang diadakan di Australian National University (ANU), Canberra, pada 6-7 September 2019.

Dalam setiap konferensi tersebut, sejak 2014, penulis-penulis dari makalah perkembangan politik telah menyampaikan kekhawatirannya tentang lintasan demokrasi Indonesia yang cenderung semakin menurun. Konferensi *Update* pada 2019 mengajukan pertanyaan: apakah demokrasi di Indonesia telah bergeser dari stagnasi, seperti yang dikemukakan lima tahun sebelumnya, menuju regresi? Susunan makalah yang telah dengan sangat baik disajikan oleh kontributor buku ini mengungkapkan sebuah jawaban yang luar biasa kuat dan meresahkan.

Kami ingin mengucapkan terima kasih kepada masing-masing penulis dalam buku ini karena telah menjadi bagian dari usaha tersebut. Tidak hanya datang ke Canberra untuk berbagi analisis berdasarkan keahlian yang mereka miliki, tapi dalam bulan-bulan berikutnya para kontributor juga telah memberikan banyak waktu mereka untuk proses editorial kami. Hasilnya, kami percaya, adalah sebuah evaluasi yang penting dan komprehensif dari kemunduran demokrasi Indonesia pada awal masa jabatan kedua Presiden Joko Widodo.

Kami sangat berterima kasih kepada penyelenggara dan tuan rumah *Indonesia Update*, ANU Indonesia Project, dan untuk semua orang yang membuat konferensi terlaksana pada 2019. Sebagai direktur Proyek Indonesia, Blane Lewis selalu menjadi sumber dukungan—dari awal perencanaan dan persiapan konferensi sampai proses editorial lanjutannya. Kami juga berterima kasih kepada staf di Proyek Indonesia yang bekerja tanpa lelah untuk memastikan acara berjalan sukses. Terima kasih khusus untuk Nurkemala Muliani, Lydia Napitupulu, Olivia Cable, dan Kate McLinton. Seperti yang terjadi setiap tahunnya, *Indonesia Update* 2019 bertumpu pada upaya dan dedikasi sejumlah besar relawan, terlalu banyak untuk disebutkan satu per satu, tetapi telah memberikan dukungan yang tak ternilai berharganya dalam menjamin kelancaran konferensi.

Kami juga ingin mengucapkan terima kasih kepada Pemerintah Australia, tepatnya Departemen Luar Negeri dan Perdagangan, yang dukungannya terhadap Proyek Indonesia memastikan bahwa ANU tetap menjadi sebuah pusat terdepan untuk penelitian independen dan mutakhir tentang politik, ekonomi, dan masyarakat Indonesia. Dukungan ini membuat penyelenggaraan konferensi kami dan penerbitan buku ini menjadi mungkin.

Di ANU, kami ingin berterima kasih kepada direktur Coral Bell School of Asia Pacific Affairs, Profesor Toni Erskine, serta Profesor Michael Wesley, mantan dekan College of Asia and the Pacific, yang membuka konferensi dengan kata sambutan yang bijak dan murah hati. Kami ingin juga berterima kasih atas dukungan dari Departemen Perubahan Politik dan Sosial (PSC), dipimpin oleh Paul Kenny, karena kontribusinya yang vital dan telah lama diberikan pada konferensi Indonesia Update. Di dalam PSC, kami mengucapkan terima kasih khusus kepada Edward Aspinall, Marcus Mietzner, dan Greg Fealy atas dukungan dan bimbingannya selama konferensi dan proses editorial.

Indonesia Update 2019 diikuti dengan dua acara tambahan (*"mini updates"*), di Lowy Institute di Sydney dan di Griffith Asia Institute, Universitas Griffith, Brisbane. Terima kasih khusus kami sampaikan kepada Ben Bland dari Lowy Institute serta Ian

Hall dan Carrie Zhang dari Griffith Asia Institute, yang telah memberikan kesempatan untuk kolaborasi lintas lembaga.

Terakhir, kami telah sangat beruntung bisa bekerja dengan dua editor luar biasa, Tracy Harwood dan Beth Thomson. Kerja editorial mereka yang istimewa dan kesabaran yang tak terperi sangat penting untuk keberhasilan buku ini, dan untuk itu kami sangat berterima kasih. Kami juga mengucapkan terima kasih kepada ISEAS – Yusof Ishak Institute di Singapura yang telah menerbitkan seri *Indonesia Update* sejak 1994. Secara khusus, kami mengucapkan terima kasih kepada Ng Kok Kiong dan Rahilah Yusuf yang telah memastikan kelancaran proses publikasi di tengah kuncitara COVID-19 pada 2020. Kami juga berterima kasih kepada Angela Grant yang sudah menyiapkan bagian indeks.

Thomas Power dan Eve Warburton

Juni 2020

Glosarium

Aksi 212	persatuan kelompok Islam garis keras yang dinamai sesuai tanggal unjuk rasa anti-Ahok pada 2 Desember 2016
abangan	orang Muslim Jawa yang keyakinan sinkretisnya mencakup elemen animisme mistik, Hindu, dan Buddha (atau pandangan kelompok ini)
ABRI	Angkatan Bersenjata Republik Indonesia
Ahmadiyah	sekte Islam (dianggap sebagai tidak ortodoks oleh beberapa kelompok Islam Indonesia) yang anggotanya menghormati ajaran Mirza Ghulam Ahmad
Ahok	Basuki Tjahaja Purnama (mantan Gubernur Jakarta)
AJI	Aliansi Jurnalis Independen
Aksi Bela Islam	Aksi Bela Islam
Ansor	cabang pemuda dari Nahdlatul Ulama
Apindo	Asosiasi Pengusaha Indonesia
Banser	Barisan Ansor Serbaguna (sayap pemuda paramiliter dari Nahdlatul Ulama)
Bappenas	Badan Perencanaan Pembangunan Nasional
Bawaslu	Badan Pengawas Pemilu
Bhinneka Tunggal Ika	'Berbeda-beda tapi tetap satu jua', semboyan resmi negara Indonesia

BIN	Badan Intelijen Negara
BNPT	Badan Nasional Penanggulangan Terorisme
BPIP	Badan Pembinaan Ideologi Pancasila
BPK	Badan Pemeriksa Keuangan
BPS	Badan Pusat Statistik
Bupati	kepala kabupaten
COVID-19	penyakit virus Corona 2019
DPRD	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
fatwa	aturan keagamaan; pernyataan dari sebuah otoritas agama Islam yang diakui
FPI	Front Pembela Islam
FUI	Forum Umat Islam
FUIB	Forum Umat Islam Bersatu
Gafatar	Gerakan Fajar Nusantara
Gerindra	Gerakan Indonesia Raya
GITA	Gerakan Kita Indonesia
GNPF MUI	Gerakan Nasional Pembela Fatwa MUI
GNPFU	Gerakan Nasional Pengawal Fatwa Ulama
Golkar	Golongan Karya (partai politik negara di bawah Orde Baru, dan sebuah partai besar pasca-Orde Baru)
Hanura	Partai Hati Nurani Rakyat
haram	dilarang, tidak bersih (bagi muslim)
HTI	Hizbut Tahrir Indonesia
IDI	Indeks Demokrasi Indonesia
Indikator	Indikator Politik Indonesia, sebuah lembaga penelitian opini publik yang independen
INDO-DAPOER	Indonesia Database for Policy and Economic Research (Basis data Indonesia untuk Penelitian Kebijakan dan Ekonomi)
ISIS	Negara Islam di Irak dan Suriah
Islam Nusantara	Islam Nusantara

ISOMIL	Konferensi Tingkat Tinggi Internasional Pemimpin Muslim Moderat
Jokowi	(Presiden) Joko Widodo
Kadin	Kamar Dagang dan Industri
kafir	kafir
Kejagung	Kejaksaan Agung
Kemdagri	Kementerian Dalam Negeri
kemerdekaan	kemerdekaan
kiai	ulama atau pemimpin agama
KMP	Koalisi Merah Putih
KPK	Komisi Pemberantasan Korupsi
KPU	Komisi Pemilihan Umum
KUHP	Kitab Undang-Undang Hukum Pidana
LBH	Lembaga Bantuan Hukum
LGBT	lesbian, gay, biseksual, dan transgender
LKPP	Laporan Keuangan Pemerintah Pusat
LSI	Lembaga Survei Indonesia
MD3	Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat,Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
MK	Mahkamah Konstitusi
MPR	Majelis Permusyawaratan Rakyat
Muhammadiyah	Organisasi Islam modernis yang didirikan pada 1912
MUI	Majelis Ulama Indonesia
muktamar	kongres nasional Nahdlatul Ulama yang diadakan setiap lima tahun
Muslimat NU	Organisasi perempuan Nahdlatul Ulama, didirikan pada 1946
nahdliyin	anggota-anggota Nahdlatul Ulama
NasDem	Partai Nasional Demokrat
NKRI	Negara Kesatuan Republik Indonesia

NU	Nahdlatul Ulama (organisasi Islam tradisionalis yang didirikan pada tahun 1926
NVMS	Sistem Pemantauan Kekerasan Nasional (kumpulan data Bank Dunia tentang kekerasan komunal di Indonesia dari 1997 sampai 2014)
OPEC	Organisasi Negara Pengekspor Minyak
ormas	organisasi massa
Orde Baru	rezim politik di bawah Presiden Soeharto, 1966-1998
PAN	Partai Amanat Nasional
Pancasila	lima prinsip pedoman negara Indonesia: Ketuhanan Yang Maha Esa; kemanusiaan yang adil dan beradab; persatuan Indonesia; kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan; dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia
PBB	Partai Bulan Bintang
PD	Partai Demokrat
PDI	Partai Demokrasi Indonesia
PDI-P	Partai Demokrasi Indonesia-Perjuangan
PD(R)B	Pendapatan Domestik (Regional) Bruto
penetapan	penetapan
Perda	peraturan daerah
Perindo	Partai Persatuan Indonesia
perjuangan	perjuangan
Perppu Ormas	Peraturan Pengganti Undang-Undang tentang Organisasi Kemasyarakatan
pesantren	sekolah asrama Islam
Pilkada	Pemilihan Kepala Daerah
PK	Partai Keadilan
PKB	Partai Kebangkitan Bangsa
PKI	Partai Komunis Indonesia

PKPI	Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia
PKPNU	Pendidikan Kader Penggerak NU
PKS	Partai Keadilan Sejahtera
PLN	Perusahaan Listrik negara
PNI	Partai Nasional Indonesia
Polri	Polisi Republik Indonesia
PPP	Partai Persatuan Pembangunan
PSI	Partai Solidaritas Indonesia
PTIK	Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian
rakyat	rakyat
reformasi	"pembaruan"; nama untuk periode pasca-Soeharto (sejak 1998)
SAFEnet	Jaringan Kebebapasan Berekspresi Asia Tenggara
santri	Siswa muslim taat dalam masyarakat Jawa (atau pandangan terkait siswa ini)
Sat Binmas	Satuan Pembinaan Masyarakat
Susenas	Survei Sosio-Ekonomi Nasional
TNI	Tentara Nasional Indonesia
TVRI	Televisi Republik Indonesia; milik negara
UGM	Universitas Gadjah Mada
UKSW	Universitas Kristen Satya Wacana
ulama	sarjana Islam
ummah	komunitas Islam
UNDP	Program Pembangunan Perserikatan Bangsa-Bangsa (*United Nation Development Programme)*
UU ITE	Undang-Undang No. 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik
V-Dem	Varietas Demokrasi

© Australian National University
Base map CAP 12-215a
CAMBODIA
VIETNAM
THAILAND
South China Sea
PHILIPPINES
PACIFIC OCEAN
MALAYSIA
BRUNEI
Aceh
North Sumatra
SINGAPORE
Riau Is.
Riau
West Sumatra
Jambi
South Sumatra
Bengkulu
Lampung
Banka Belitung
West Kalimantan
Central Kalimantan
East Kalimantan
North Kalimantan
Celebes Sea
Gorontalo
North Sulawesi
Central Sulawesi
West Sulawesi
South Sulawesi
South Kalimantan
South East Sulawesi
North Maluku
West Papua
Papua
Maluku
Java Sea
Banda Sea
Jakarta
Banten
West Java
Central Java
East Java
Yogyakarta
Bali
INDONESIA
West Nusa Tenggara
East Nusa Tenggara
TIMOR LESTE
Arafura Sea
Timor Sea
INDIAN OCEAN
AUSTRALIA
International boundary
Province boundary
Jakarta Province name
0
1000
kilometres
10°N
0°
10°S
100°E
120°E
140°E

1. Kemunduran Demokrasi Indonesia

Thomas Power dan Eve Warburton

Indonesia sudah sepatutnya menjadi rujukan penting dalam perbincangan global tentang demokratisasi. Dalam beberapa tahun penuh sukacita setelah runtuhnya Orde Baru di tahun 1998, Indonesia telah bertransformasi dari salah satu benteng terakhir otoritarianisme Perang Dingin menjadi salah satu negara demokrasi paling dinamis di Asia. Rincian dari transisi ini sudah diketahui dengan baik, tetapi patut untuk diulang: mundurnya angkatan bersenjata dari politik; liberalisasi sistem kepartaian; pemilihan umum yang bebas dan kompetitif; tumbuh maraknya media yang independen; reformasi hukum dan peradilan; perluasan ruang bagi masyarakat sipil; dan program perluasan desentralisasi yang memindahkan kekuasaan politik kepada pemimpin lokal yang dipilih warga. Pencapaian ini semakin terlihat luar biasa karena terjadi di negara dengan keragaman etnis dan agama tinggi yang tengah berjuang untuk pulih dari guncangan krisis keuangan Asia. Dalam periode itu, Indonesia acap kali dikategorikan sebagai sebuah pencilan demokrasi (Carothers, 2009; Berlian, 2008; Lussier, 2016): kasus transisi dan konsolidasi demokrasi yang langka, tidak hanya di Asia Tenggara, tetapi secara global, di tengah-tengah surutnya gelombang ketiga

demokrasi (Huntington, 1991) dan di masa awal resesi demokrasi (Diamond, 2015; cf. Levitsky dan Way, 2015).

Namun, dua dekade setelah pemilihan umum yang bersejarah di tahun 1999, konsensus ilmiah yang berbeda—dan jauh lebih pesimistis—mulai terbentuk. Analis politik yang pernah memuji Indonesia sebagai mercusuar demokrasi di wilayah yang bermasalah kini sebagian besar setuju bahwa demokrasi Indonesia sedang mengalami kemunduran (Aspinall dan Mietzner, 2019; Diprose dkk., 2019; Hadiz, 2017). Studi terbaru menengarai memburuknya berbagai indikator, seperti halnya mobilisasi populis, perkembangan intoleransi, dan semakin menguatnya sektarianisme (Mietzner dkk., 2018; Warburton dan Aspinall, 2019); semakin tak berfungsinya lembaga pemilihan dan perwakilan (Aspinall dan Sukmajati, 2016; Muhtadi, 2019); memburuknya kebebasan-kebebasan sipil (Marta dkk., 2019); dan penggelembungan kuasa eksekutif untuk membungkam kritik dan menekan oposisi dengan cara-cara otoriter (Mietzner, 2019; Power, 2018).

Pada bulan-bulan awal dari tahun 2020, saat kami menyelesaikan buku ini untuk publikasi, pandemi COVID-19 tengah melanda kota-kota besar di Indonesia. Pemerintah pusat sedang kewalahan mengendalikan virus, tingkat kematian terus meningkat, sementara kebijakan karantina wilayah dan pemberlakuan jarak sosial dikomunikasikan dengan sangat buruk dan diterapkan dengan tidak konsisten. Di sisi lain, pemerintah terbukti jauh lebih cakap dan proaktif dalam meredam kritik terhadap kebijakan penanganan pandemi. Sebagai contoh, pada bulan April, kepolisian mengeluarkan peraturan yang memberikan kewenangan pada petugas-petugasnya untuk menangkap dan menuntut warga yang 'menghina' presiden atau pejabat pemerintah lainnya terkait penanganan COVID-19. Pelecehan dan penangkapan oleh kepolisian terhadap warga biasa, aktivis, dan tokoh-tokoh oposisi kemudian menjadi ciri yang mengkhawatirkan dan sangat menonjol dari penanggulangan pandemi pemerintahan Jokowi.

Sebagai contoh, salah seorang kritikus terkemuka, Said Didu, diancam tuntutan pidana setelah mengkritik pemerintah yang

dinilai lebih memprioritaskan ekonomi di atas kesejahteraan masyarakat di tengah pandemi. Hal ini diikuti dengan penangkapan seorang aktivis mahasiswa yang mengunggah kritik serupa di halaman Facebook pribadinya (Nashr, 2020). Ravio Patra, seorang aktivis dan peneliti kebijakan kesehatan yang menulis artikel tentang kelemahan kebijakan pemerintah dalam penanganan pandemi, ditangkap karena dituduh mencoba menghasut kerusuhan melalui pesan pribadi yang tidak jelas asal-usulnya di salah satu akun media sosialnya. Ternyata pesan tersebut dikirimkan setelah akunnya terlebih dahulu diretas oleh nomor telepon yang tampaknya dimiliki seorang petugas polisi. Hingga awal Mei, lebih dari 100 orang warga telah ditangkap karena dinilai aparat kepolisian telah menyebarkan 'ujaran kebencian' atau 'informasi yang salah' terkait dengan COVID-19.

Alih-alih sekadar mencerminkan gejala politik di masa krisis, fenomena tersebut merepresentasikan kecenderungan yang lebih luas dari rendahnya toleransi pemerintahan Jokowi terhadap perbedaan pendapat. Selama periode pertama pemerintahan Joko Widodo (Jokowi), pasal-pasal pencemaran nama baik digunakan semakin kerap, baik oleh warga negara biasa, politisi, maupun pejabat untuk membungkam dan menghukum para pengkritik (lihat Bab 13 oleh Ken Setiawan). Di awal masa jabatan kedua Jokowi, para pembuat undang-undang dan elite pemerintah berusaha makin membatasi hak pribadi dan politik individu. Usulan revisi Undang-Undang KUHP, misalnya, dirancang untuk memberlakukan hukuman yang berat atas tindakan 'penghinaan' presiden, pemerintah yang sedang menjabat dan lembaga negara, di samping juga mengkriminalisasi hubungan seks di luar nikah, hidup bersama tanpa ikatan perkawinan, dan sebagian besar cara aborsi. Meskipun pembahasan DPR atas revisi undang-undang tersebut ditunda setelah demonstrasi massal pada September 2019, mereka kembali berembuk lima bulan kemudian di tengah semakin parahnya krisis kesehatan dan ancaman resesi ekonomi. Seperti halnya yang terjadi di negara-negara lain dengan demokrasi yang rapuh dan tengah mengalami kemunduran, COVID-19 memberikan sebuah peluang bagi pemerintah

Indonesia untuk mewujudkan agenda kebijakan iliberalnya tanpa takut akan adanya mobilisasi ulang dari perlawanan oposisi.

Apa yang menjelaskan kemunduran demokrasi Indonesia? Bagian mana dari kehidupan demokrasi yang paling terpengaruh? Di manakah sumber daya tahan dan kelentingan demokrasi? Dan, bagaimana pengalaman Indonesia dibandingkan dengan negara lain dalam konteks resesi demokrasi global? Buku ini disusun untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan tersebut dan untuk memberikan analisis yang komprehensif dan luas tentang kesehatan demokrasi Indonesia.

Pada bab pendahuluan ini, kami memetakan kontur kemunduran demokrasi Indonesia dan memperkenalkan tema serta argumen utama yang diajukan oleh setiap penulis yang berkontribusi dalam risalah ini. Kami mulai dengan sejarah singkat perkembangan politik sejak akhir era Soeharto. Di sini, kami menelusuri evolusi wacana keilmuan, dari pujian yang penuh kehati-hatian terhadap demokratisasi Indonesia yang dinamis—meskipun tak sempurna—di awal dan pertengahan tahun 2000-an; pergeseran fokus pada reformasi yang macet dan stagnasi demokrasi di tahun-tahun akhir pemerintahan Yudhoyono; hingga fokus terkini pada memburuknya kondisi demokrasi di bawah Presiden Jokowi.

Bagian kedua meninjau kembali masalah lama yang terus membebani demokrasi Indonesia sepanjang periode pasca-Orde Baru, termasuk warisan kelembagaan dan sosial dari pemerintahan otoriter, mengakarnya ketidaksetaraan politik dan material, serta supremasi hukum yang lemah dan korupsi endemik. Semua tantangan struktural ini telah mempersulit jalannya demokrasi di Indonesia, dan membuatnya rentan terhadap ancaman illiberal yang terus memperbarui diri.

Bagian ketiga dan keempat dari pembahasan-pembahasan ini kemudian beralih untuk mengidentifikasi dan menilai ancaman paling dekat terhadap demokrasi Indonesia. Di bab ini, kami membedakan ancaman yang berasal 'dari atas' dalam bentuk aktor antidemokrasi dalam elite politik dan lembaga formal negara, dan ancaman yang datang dari 'dari bawah' dalam bentuk gerakan illiberal dan dukungan akar rumput terhadap

agenda sauvinis atau otoriter. Hal yang mengkhawatirkan adalah kenyataan bahwa demokrasi Indonesia dilanda ancaman dari dua arah, dengan hanya sedikit pendukung demokrasi liberal yang bersedia bersuara mengenai proses kemunduran yang saat ini tengah berlangsung. Sebagai penutup, kami menguraikan struktur keseluruhan dari buku ini.

DARI STAGNASI KE REGRESI

Berlanjutnya periode stabilitas dan reformasi demokrasi di Indonesia pada dekade setelah runtuhnya Orde Baru sangat mengejutkan bagi para pemerhati demokratisasi komparatif Seperti yang dicatat Diamond (2010: 25-7), status Indonesia sebagai negara berpendapatan rendah dengan tingkat korupsi yang tinggi, sejarah kekerasan etnis dan separatis, serta polarisasi dan ketidakstabilan politik di periode pergantian abad menggemakan pola yang umum dijumpai di banyak 'negara demokrasi bermasalah dan gagal dari gelombang ketiga'. Namun, terlepas dari berbagai tantangan tersebut, indeks komparatif menunjukkan kemajuan substansial selama dekade pertama demokrasi di Indonesia dalam beragam variabel, termasuk hak dan partisipasi politik, kebebasan ekspresi dan organisasi, serta akuntabilitas dan efektivitas pemerintah (Freedom House, 2009).

Jika analisis komparatif cenderung menekankan keberhasilan demokratisasi Indonesia, kajian-kajian yang dihasilkan oleh para pengamat politik Indonesia membawakan simpulan yang lebih baur. Meski beberapa ahli memuji reformasi yang berlangsung pasca-rezim otoriter di Indonesia dan memprakirakan konsolidasi demokrasi akan terus berlanjut hingga dekade 2010-an (Liddle dan Mujani, 2013; MacIntyre dan Ramage, 2008: 53), banyak pula yang memperingatkan tentang adanya berbagai kelemahan dari tatanan demokrasi yang tengah berkembang tersebut, mulai dari masalah korupsi dan 'politik uang', supremasi hukum yang lemah dan bertahannya struktur kekuasaan patrimonial (Aspinall, 2010; Bhakti, 2004; Dwipayana, 2009; Indrayana, 2008; Mietzner, 2009; Webber, 2006). Satu interpretasi yang cukup berpengaruh atas

demokratisasi Indonesia menyatakan bahwa struktur kekuasaan pasca-Soeharto tetap dikuasai oleh kelas oligarki yang telah terbangun sejak masa Orde Baru (Robison dan Hadiz, 2004; Winters, 2011). Namun, meskipun beragam analisis tersebut tidak bisa bersepakat atas kualitas riil dari demokrasi baru Indonesia, mereka setuju dalam satu hal penting: semua mengakui bahwa *arah* perubahan pasca-Orde Baru menuju pada tatanan politik yang relatif lebih terbuka dan kompetitif.

Saat Presiden Yudhoyono kembali terpilih pada tahun 2009, paradigma dominan dalam analisis politik sudah mulai bergeser. Seiring dengan macetnya reformasi pada paruh akhir dekade 2000-an, semakin banyak pengamat yang berpendapat bahwa demokrasi Indonesia telah memasuki masa stagnasi. Sebagaimana disampaikan seorang pakar, melempemnya proses reformasi telah memperkokoh posisi Indonesia sebagai 'demokrasi yang stabil namun berkualitas rendah' (Tomsa, 2010: 309). Selanjutnya, dalam masa jabatan kedua Yudhoyono, beberapa analis terkemuka memberikan peringatan atas munculnya tanda-tanda kemunduran demokrasi yang dihela oleh koalisi kekuatan yang luas dalam tubuh elite politik (Fealy, 2011; Mietzner, 2012). Salah satu indikasi dari kecenderungan ini adalah tergelincirnya posisi Indonesia di tahun 2013 dari peringkat 'bebas' Freedom House—yang diadakan sejak 2005—menjadi 'separuh bebas' setelah diterapkannya pembatasan baru pada organisasi masyarakat sipil (Freedom House, 2014). Meskipun Yudhoyono mempertahankan demokrasi Indonesia dalam satu dekade pemerintahannya, warisannya ternoda oleh keengganannya untuk menantang bangkitnya kekuatan antidemokrasi dan kegagalannya mengkonsolidasikan keuntungan institusional yang dimilikinya untuk melanjutkan proses reformasi (Aspinall dkk. 2015).

Ancaman dari kekuatan antidemokrasi ini akhirnya terwujud ketika Jenderal Prabowo Subianto, mantan menantu Soeharto, maju dalam pemilihan presiden 2014. Kampanye Prabowo, dibangun di atas retorika ultranasionalis dan neo-otoriter, hampir saja memerosokkan Indonesia dalam cengkeraman penguasa populis illiberal yang merusak norma-norma dan institusi demokrasi, seperti halnya yang terjadi di Brasil, Filipina,

dan Amerika Serikat. Saat Jokowi memenangkan pemilihan presiden—meski dengan selisih yang relatif kecil—kemenangan tersebut sangat melegakan bagi pendukung reformasi demokrasi, termasuk para pengamat dan akademisi. Aspinall dan Mietzner (2019: 306), misalnya, berpendapat bahwa 'kelangsungan hidup demokrasi [Indonesia] telah dipertaruhkan' pada 2014. Meskipun tidak jelas apakah mayoritas pemilih di Indonesia melihat pilihan elektoral mereka dengan begitu gamblang (Gammon dan Berger, 2014), persekongkolan antidemokrasi dari pendukung Prabowo pada periode awal pasca kemenangan Jokowi telah menguatkan pandangan bahwa Indonesia telah diselamatkan dari cengkraman penguasa otoriter baru (Aspinall dan Mietzner, 2014). Selain itu, akhir masa jabatan kedua Yudhoyono yang makin berjarak dan tidak efektif, membersitkan harapan akan pembaruan reformasi demokrasi yang dipimpin oleh presiden baru dari luar elite politik lama. Jadi, terlepas dari stagnasi pada tahun-tahun pemerintahan Yudhoyono dan sebuah godaan elektoral oleh populisme otoriter di masa pemilihan umum, banyak analisis politik pada pertengahan 2010-an tetap optimis pada kekuatan yang mendasari demokrasi Indonesia (Case, 2017; Chu dkk. 2016; Horowitz, 2013).

Namun, di bawah Jokowi—yang tidak diragukan lagi merupakan pilihan demokrasi yang lebih kredibel pada 2014—warna analisis telah bergeser, sekali lagi, menjadi lebih buruk. Menulis tentang tahun pertama Jokowi menjabat, Muhtadi (2015) mengamati seorang presiden yang menunjukkan komitmen yang semakin lemah terhadap janji pemerintahan bersih yang dia buat dalam kampanyenya. Tahun berikutnya, Warburton (2016) memberikan penilaian yang lebih negatif terhadap kredensial demokrasi Jokowi, menganggap presiden sebagai seorang developmentalis berwawasan sempit tanpa dedikasi yang mendalam pada norma dan institusi demokrasi liberal. Menyusul keberhasilan mobilisasi aksi massa yang dipimpin kelompok Islam militan dalam Pilkada DKI Jakarta 2017 yang mendongkel petahana Gubernur etnis Tionghoa, Basuki Tjahaja Purnama ("Ahok"), Hadiz (2017) berpendapat bahwa Indonesia telah memasuki fase baru 'illiberalisme yang semakin dalam'.

Kemudian, saat kampanye presiden 2019 berlangsung, Power (2018: 307) mendokumentasikan 'represi yang semakin terbuka dan pelemahan kaum oposisi politik' untuk memastikan terpilihnya kembali Presiden Jokowi dan menegaskan pilihan Jokowi untuk merengkuh jalur otoriter bagi kemenangannya.

Pada 2019, seiring Jokowi mencapai akhir masa jabatan pertama, demokrasi Indonesia telah tenggelam ke titik terendah sejak berakhirnya Orde Baru. Sekali lagi, indeks-indeks internasional menyampaikan indikasinya dengan benderang: selama lima tahun pertama pemerintahan Jokowi, peringkat yang dihasilkan oleh Freedom House, The Economist Democracy Index, dan V-Dem semua menunjukkan penurunan kualitas lembaga demokrasi dan perlindungan kebebasan sipil di Indonesia. Skala sepuluh poin dari The Economist Intelligence Unit, misalnya, memberi Indonesia skor di atas tujuh ketika Jokowi pertama kali menjabat. Skor itu merosot menjadi 6,39 pada periode 2017–18. Lonjakan marjinal menjadi 6,48 pada tahun 2019 cukup mengejutkan, mengingat kerusuhan dengan kekerasan yang belum pernah terjadi sebelumnya setelah pengumuman hasil pemilihan presiden (Bab 17 oleh Toha dan Harish), 'penumpulan' Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) oleh pemerintah, dan tindakan represif selanjutnya terhadap protes pro-demokrasi massal di bulan-bulan terakhir tahun 2019 (Bab 14 oleh Power). Namun secara keseluruhan, data beberapa tahun terakhir tersebut menunjukkan kecenderungan kemunduran demokrasi yang ajeg. Meski Indonesia masih dianggap sebagai 'demokrasi yang tak sempurna' (6-8) oleh The Economist Intelligence Unit, kemunduran demokrasi di era Jokowi telah mendekatkan posisi Indonesia ke kategori 'rezim hibrida' (4-6) (EIU, 2020).

Dua bab setelah pendahuluan ini mempelajari dimensi komparatif dari kemunduran demokrasi yang dialami Indonesia saat ini. Sebagaimana yang ditegaskan Allen Hicken dan Dan Slater, Indonesia bukan satu-satunya negara yang harus bersemuka dengan kelemahan demokrasinya. Bahkan, jika mempertimbangkan konteks resesi demokrasi di tingkat global

dan munculnya kecenderungan yang mengkhawatirkan di negara-negara lain di kawasan Asia Tenggara, Allen Hicken (Bab 2) menegaskan kembali beberapa kekuatan demokrasi Indonesia. Kemunduran demokrasi yang dialami Indonesia (sejauh ini) berlangsung tidak seluas dan tidak sedramatis yang terjadi di Filipina dan Thailand, misalnya, di mana para penguasa menyerang secara lebih terbuka lembaga demokrasi kunci, termasuk pemilihan umum, pengadilan, dan kebebasan media. Sementara itu, Dan Slater (Bab 3) mengemukakan bahwa sumber keberhasilan relatif dari demokrasi Indonesia pada periode pasca-Soeharto bisa dilacak dari warisan sejarahnya yang unik—sebuah nasionalisme majemuk dan lembaga-lembaga negara yang kuat—yang telah membantu mencegah terjadinya pembalikan otoriter yang seringkali rentan dialami negara-negara demokrasi muda.

Namun, penilaian tersebut juga mendiagnosis beberapa tantangan utama bagi kesehatan demokrasi Indonesia saat ini. Slater memperingatkan illiberalisme tetap menjadi 'ancaman utama bagi demokrasi Indonesia', dan Hicken sangat prihatin tentang kemunduran perlindungan kebebasan individu dan ruang masyarakat sipil, serta kelanjutan dari melemahnya partai politik dan polarisasi politik yang semakin dalam. Bertahannya kekuatan-kekuatan tersebut membuat Indonesia tetap rentan terhadap otoritarianisme baru.

Kontribusi-kontribusi komparatif ini menunjukkan bahwa pola-pola kemunduran yang dijelaskan dalam buku ini tidak hanya terjadi di Indonesia. Memang keberhasilan demokrasi Indonesialah—bukan kelemahannya—yang secara historis telah membalikkan ekspektasi dari para pengamat dan akademisi. Hanya saja, hampir bisa dipastikan, sebagian besar pembaca kali ini akan tiba pada kesimpulan bahwa Indonesia sedang 'menapaki' perjalanan ke arah kecenderungan regresi demokrasi global.

KEKURANGAN STRUKTURAL DARI KONSOLIDASI DEMOKRASI

Di luar konteks komparatif, buku ini berfokus pada mengapa demokrasi Indonesia mengalami kemunduran, dan apa yang menyebabkan pembalikan tersebut berdasarkan berbagai indikator demokrasi. Salah satu aliran analisis yang menonjol menekankan fitur struktural dari ekonomi politik Indonesia dalam menjelaskan kualitas demokrasi yang memburuk. Seperti disebutkan di atas, Indonesia memiliki beberapa kondisi struktural yang juga menghalangi proses 'pendalaman demokrasi' (Heller, 2009) di negara lain, seperti: tingkat pertumbuhan ekonomi yang stabil tetapi rendah, ketimpangan kekayaan yang tinggi, politik patronase, korupsi endemik, serta warisan politik dan sosial dari otoritarianisme (Bourchier, 2015; Hadiz, 2018; Warburton dan Aspinall, 2019).

Beberapa kontributor mengkaji bagaimana kondisi ekonomi dapat secara mendalam memengaruhi kesehatan dan kedalaman konsolidasi demokrasi. Abdil Mughis Mudhoffir (Bab 7) menjelaskan bagaimana ketimpangan material yang parah menyebabkan rendahnya kualitas demokrasi serta mengancam kelangsungan institusi-institusi demokrasi di Indonesia. Ia menunjukkan bagaimana pertumbuhan ekonomi Indonesia sebagian besar terkonsentrasi di sebagian kecil kantong elite, meninggalkan porsi besar konstituensi muslim kelas menengah ke bawah dalam kondisi ekonomi yang rentan. Di negara di mana kelas politik formal terus menerus mengalami penindasan, menurutnya, derita ekonomi ini lebih siap untuk dibingkai dalam konteks agama dan berkontribusi pada lonjakan mobilisasi populer di balik dorongan politik Islamis.

Hubungan antara kondisi ekonomi dan kualitas demokrasi juga diselidiki oleh Puspa Delima Amri dan Mochamad Pasha (Bab 12). Berdasarkan ukuran kinerja demokrasi di tingkat subnasional, mereka mengidentifikasi hubungan positif antara kesehatan lembaga demokrasi lokal dan indikator sosial ekonomi seperti urbanisasi dan angka melek huruf. Temuan ini menggarisbawahi pentingnya berinvestasi di lembaga politik dan

mekanisme partisipatif di wilayah Indonesia yang lebih miskin dan lebih pedesaan. Namun, Amri dan Pasha juga menekankan perlunya penelitian yang lebih ketat dan independen tentang variasi regional dalam kualitas demokrasi.

Selain mempelajari struktur ekonomi, para pengamat demokratisasi Indonesia telah menekankan bagaimana kompromi politik yang difasilitasi selama transisi pasca-Soeharto telah mempertahankan berbagai kelemahan kelembagaan dalam tatanan rezim demokrasi yang baru. Contohnya, Aspinall (2010) mengemukakan bahwa karakter transisi Indonesia yang inklusif membuat gerombolan kaum elite reaksioner dan aktor-aktor pengganggu demokrasi turut diintegrasikan ke dalam pengaturan politik yang baru. Di satu sisi, penggabungan elemen *ancien régime* ini dibuat untuk transisi yang relatif lancar dan stabil ke demokrasi elektoral; di sisi lain, hal itu memungkinkan para pialang kekuasaan iliberal dengan cengkeraman kuasanya yang dalam untuk terus mempertahankan kontrol atas lembaga-lembaga demokrasi yang sebenarnya tidak mereka anggap penting. Politik kontemporer dengan demikian dibangun di atas sisa-sisa kelembagaan kuasa otoriter masa lalu, seperti yang dicirikan oleh keberadaan otoritas hukum yang ambigu dan lunak, ilegalitas yang meluas, dan impunitas elite. Dalam konteks ini, Thomas Power (Bab 14) mengupas cara-cara bagaimana warisan struktural ini—seperti halnya korupsi yang dilembagakan, lemahnya penegakan hukum, dan kerentanan lembaga penegak hukum terhadap politisasi—menyediakan lahan subur bagi upaya pemerintahan Jokowi untuk membungkam kritik, menjinakkan oposisi dan membongkar mekanisme kontrol dan pengawasan (*checks and balances*) dalam sistem demokrasi.

Hanya ada sedikit keraguan bahwa kondisi-kondisi struktural yang dibentuk oleh distribusi ekonomi dan pengaturan kelembagaan telah menghambat konsolidasi demokrasi Indonesia. Namun, kelemahan struktural tersebut tidak dapat sepenuhnya menjelaskan pola kemunduran demokrasi yang terjadi saat ini. Sederet aktor politik—elite, aktivis, organisasi, dan warga negara biasa—membentuk dan menajamkan lintasan demokrasi Indonesia saat ini, baik dari dalam elite penguasa maupun dari akar rumput.

REGRESI DEMOKRASI DARI ATAS

Mengingat ketidakseimbangan ekstrem dalam kekayaan dan kekuasaan yang mendasari politik pasca-Orde Baru, tidak mengherankan jika peran elite politik ditonjolkan dalam banyak analisis tentang kelemahan dan stagnasi politik Indonesia pasca-Soeharto (Ambardi, 2008; Aspinall, 2010; Mietzner, 2012; Robison dan Hadiz, 2004; Slater, 2004). Senada dengan hal itu, elite anti-demokrasi telah ditempatkan sebagai aktor yang sentral dalam kemunduran demokrasi di Indonesia saat ini (Hadiz, 2017; Mietzner, 2016; Power, 2018; Warburton, 2016; Warburton dan Aspinall, 2019). Pemimpin partai politik, politisi terpilih, pejabat negara, dan para kapitalis kaya telah bersengkongkol untuk mengikis berbagai mekanisme pengawasan dan kontrol, dan pagar pelindung lintasan demokrasi liberal yang dibutuhkan bagi bekerjanya demokrasi yang sehat, termasuk supremasi hukum yang efektif, media yang beragam dan kritis, perlindungan hak asasi manusia yang kuat, serta sistem partai politik yang terbuka dan representatif.

Satu indikasi yang jelas dari memburuknya demokrasi yang dihela oleh para elite adalah penurunan kualitas partai politik Indonesia. Partai politik adalah barometer penting kesehatan demokrasi suatu negara, dan Hicken (Bab 2) menjelaskannya sebagai 'wajah simbolis demokrasi'. Meskipun partai-partai politik Indonesia menerima kritik yang tidak proporsional pada tahun 2000-an—khususnya jika dibandingkan dengan partai-partai di negara demokrasi muda lainnya (Mietzner, 2013)—pada tahun 2010-an, kita bisa melihat penurunan nyata di berbagai indikator kinerja partai, termasuk representasi masyarakat dan akuntabilitas internal. Sebagaimana Marcus Mietzner dokumentasikan dalam Bab 10, masa pemerintahan Jokowi telah menyaksikan sebuah kemunduran yang "komprehensif" dalam kualitas sistem kepartaian di Indonesia. Mahalnya biaya politik dan meningkatnya ambang batas parlemen telah membuat hampir tidak mungkin untuk mendirikan partai baru, kecuali mereka didanai oleh pengusaha besar dan oligarki yang kuat. Mietzner juga mendiagnosis perubahan iliberal dalam organisasi

partai, yang ditandai dengan pelemahan dan pengabaian berbagai mekanisme internal untuk penerapan prinsip demokrasi dan akuntabilitas.

Partai-partai juga mendapat serangan eksternal dari pemerintahan Jokowi. Terutama, presiden dan sekutunya telah mengaktifkan kembali kekuasaan eksekutif era otoriter untuk memaksa partai oposisi mendukung koalisi mereka (Mietzner, 2016). Seperti yang dijelaskan oleh Power di Bab 14, ini adalah salah satu perwujudan dari upaya pemerintah untuk menggelembungkan kekuasaan eksekutif, yang dilakukan melalui serangan meluas terhadap mekanisme formal dan informal dari akuntabilitas demokrasi. Selain penindasannya terhadap oposisi berbasis partai, pemerintahan Jokowi telah mengambil langkah-langkah yang belum pernah terjadi sebelumnya untuk mengkooptasi pemerintahan daerah, dan memandulkan satu-satunya lembaga penegak hukum yang independen dan kredibel—KPK. Pemerintahan Jokowi juga secara bersamaan berusaha menekan kritik dan penentangnya dari kelompok masyarakat sipil—baik dari kekuatan anti-demokrasi berbasis kelompok Islamis intoleran hingga ke para penggerak protes pro-demokrasi yang membela KPK pada akhir 2019.

Upaya membatasi dan menekan kebebasan masyarakat sipil untuk mengekspresikan pandangan politik termasuk fenomena yang paling banyak dijadikan contoh dari erosi demokrasi Indonesia yang dihela oleh elit. Selama akhir masa jabatan Yudhoyono, para analis dan aktivis mulai menyuarakan keprihatinan tentang peraturan baru yang membungkam ujaran kritis dan hak publik untuk menyatakan perbedaan pendapat. Ken Setiawan (Bab 13) menjelaskan bagaimana Undang-Undang No. 11/2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (UU ITE), yang terkenal sangat elastis sehingga mudah digunakan untuk mengkriminalisasi komunikasi melalui media elektronik yang dikategorikan sebagai fitnah dan hasutan, telah digunakan dengan kekerapan yang kian meningkat oleh para elite penguasa untuk membungkam kritik dari lawan politik, jurnalis, aktivis, dan warga negara biasa. Berdasarkan data kasus yang rinci, ia menunjukkan bahwa kasus hukum yang didasarkan pada UU ITE

menjadi lebih sering dan tampak ditujukan kepada target tertentu di bawah pemerintahan Jokowi. Lebih dari para pendahulunya, pemerintahan Jokowi telah menjadikan pengawasan dan intimidasi *daring* sebagai senjata untuk menakut-nakuti lawan politik dan menghalangi kritik publik.[1]

Kecenderungan ini tidak hanya terbatas pada ranah media sosial. Seperti yang dijelaskan Ross Tapsell di Bab 11, media tradisional dan media berbasis korporat Indonesia juga mengalami kesulitan untuk memainkan peran penting mereka dalam sistem demokrasi. Lanskap media Indonesia, yang pernah dianggap sebagai salah satu yang paling bebas se-Asia Tenggara, kini didominasi oleh oligopoli yang sebagian besar dimiliki oleh para pendukung rezim Jokowi—beberapa di antaranya adalah ketua partai dan menteri dalam koalisi pemerintah. Berdasarkan penelitian yang dia lakukan sebelumnya (2017), Tapsell menunjukkan bahwa media tradisional Indonesia berada di bawah tekanan yang meningkat untuk membatasi kritik terhadap pemerintah yang sedang berkuasa, dan menjelaskan bagaimana intervensi negara ke dalam outlet media membatasi ruang untuk 'percakapan politik yang beragam' dan komentar kritis.

Rangkaian analisis ini mempertanyakan ulang mengapa Indonesia jatuh menjadi korban percepatan proses dekonsolidasi demokrasi yang dihela oleh elite. Banyak literatur komparatif baru-baru ini telah menekankan kebangkitan politisi populis yang berkuasa dengan menantang struktur kekuasaan yang mapan, kemudian mencoba membebaskan diri dari batasan institusional atas nama pemerintahan untuk 'rakyat' (Kenny, 2019; Norris dan Inglehart, 2019: 65–7; Pappas, 2019). Seperti yang dijelaskan Liam Gammon di Bab 6, Jokowi, Prabowo, dan 'Aksi 212' semuanya telah digolongkan sebagai manifestasi dari populisme, dan para analis berpendapat bahwa masing-masing dari mereka telah berkontribusi pada momen kemunduran demokrasi di Indonesia

1 Temuan ini penting untuk analisis komparatif kebebasan internet, beberapa di antaranya secara signifikan meremehkan upaya pemerintah untuk mengontrol dan menyensor ruang online. Misalnya, laporan "Freedom on the Net" Freedom House tahun 2019 mengabaikan manipulasi diskusi online pro-pemerintah dan perluasan penggunaan UU ITE sebagai senjata untuk membungkam kritik terhadap pemerintah. Meskipun demikian, Indonesia mengalami penurunan 3 poin dalam skor kebebasan internetnya dari 2018 ke 2019—penurunan terbesar di Asia Tenggara (Freedom House, 2019).

saat ini (Aspinall, 2015; Mietzner, 2020; Robison dan Hadiz, 2017). Namun, Gammon menunjukkan bahwa kemunduran demokrasi Indonesia tidak mengikuti jalur demokrasi yang rapuh di Amerika Latin, atau di beberapa bagian Eropa, di mana pihak luar yang populis berusaha untuk mempersonalisasi kekuasaan dengan membongkar institusi kunci demokrasi. Sebaliknya, cara Jokowi menggerogoti demokrasi Indonesia dilakukan melalui 'kerja sama dengan koalisi beragam aktor politik non-populis di dalam sistem' dan menunjukkan 'dukungan elite yang luas'. Dalam analisisnya tentang populisme Islam, Mudhoffir (Bab 7) menunjukkan tentang cara-cara bagaimana elite yang oportunis berusaha memanipulasi saluran ketidakpuasan populer untuk kepentingan elektoral yang sempit dengan alasan bahwa konstituen populis muslim tetap 'di pinggiran politik, tersubordinasi oleh elite politik-ekonomi oportunistik yang berkuasa'.

Indikasi bahwa kemunduran demokrasi Indonesia adalah produk dari kerja sama intra-elite daripada populisme 'orang luar' sama sekali bukan temuan yang menggembirakan. *Pertama*, ini menunjukkan absennya perlawanan intra-elite terhadap kemunduran demokrasi Indonesia saat ini. *Kedua*, ini menyiratkan bahwa kecenderungan kontemporer tidak dengan sendirinya berhenti dengan berakhirnya masa jabatan Presiden Jokowi: tidak diragukan lagi bahwa dia adalah aktor penting dalam proses kemunduran demokrasi ini—tetapi dia telah dibantu dan didukung oleh sekelompok sekutu elite yang illiberal. *Ketiga*, dukungan elite yang ekspansif berkontribusi pada normalisasi defisit demokrasi yang semakin dalam, baik yang tercermin dalam maupun diperkuat oleh media yang sebagian besar tidak kritis dan terkadang lebih berfungsi sebagai corong propaganda.

Serangan yang dipimpin oleh elite terhadap hak-hak dan institusi demokrasi yang vital mungkin menjadi ekspresi yang paling terbuka dari tantangan yang dihadapi demokrasi di Indonesia, tetapi itu tidak sepenuhnya menjelaskan pergeseran dari reformasi yang stagnan menuju ke arah regresi. Untuk menggali lebih dalam penyebab kemunduran demokrasi, sekarang kita beralih ke peran aktor non-negara, kelompok sosial, dan warga negara biasa.

REGRESI DEMOKRASI DARI BAWAH

Para peneliti studi komparatif telah lama mengaitkan konsolidasi dan stabilitas demokrasi dengan kondisi sosial tertentu, termasuk penyebaran dan kedalaman dukungan populer untuk lembaga-lembaga demokrasi dan norma-norma liberal yang menopangnya, dan dengan dinamisnya masyarakat sipil liberal (Graham dan Svolik, 2019; Helmke dan Levitsky, 2006). Dalam konteks Indonesia, para ahli telah secara historis membandingkan kecenderungan anti-demokrasi dari elite politik dengan peran masyarakat sipil sebagai benteng melawan otokrasi yang memperbarui diri (Mietzner, 2012; Mujani dan Liddle, 2009). Seperti yang dikatakan Mietzner (2012: 209), masyarakat sipil adalah 'pembela demokrasi yang paling penting' dalam melawan 'elite anti-reformis' selama tahun-tahun pemerintahan Yudhoyono.

Namun, sepanjang tahun-tahun akhir dari dekade 2010-an, organisasi masyarakat sipil tampak kesulitan melanjutkan peran tersebut, seperti tercermin dalam kebangkitan kekuatan politik baru di akar rumput, memburuknya perpecahan sosial politik yang ada, dan berevolusinya sikap masyarakat terhadap aspek-aspek kunci demokrasi. Sebagian bab dalam buku ini menggambarkan tantangan dan ancaman terhadap demokrasi Indonesia yang muncul di tingkat masyarakat, yang seringkali menunjukkan bagaimana perkembangan akar rumput mendorong atau memperkuat pola regresi yang dihela oleh para elite yang telah dijelaskan di bagian sebelumnya.

Salah satu penanda utama dari kemunduran demokrasi Indonesia adalah merosotnya perlindungan terhadap kelompok minoritas yang sekarang telah terdokumentasi dengan baik. Seperti yang ditunjukkan oleh Fealy dan Ricci (2019: 2), minoritas etnis, agama, dan seksual di Indonesia selama satu dekade terakhir berhadapan dengan menguatnya 'perundungan dan perlakuan kejam'—bukan hanya oleh para pemimpin politik, tetapi juga 'oleh bagian lain dari masyarakat'. Ekspresi intoleransi dan mayoritarianisme yang semakin terbuka marak ditemui pada era pemerintahan Yudhoyono (Bush, 2015), dan mulai menarik perhatian global melalui mobilisasi kelompok

Islamis yang mengubah kesetimbangan politik dalam kampanye Pilkada DKI Jakarta tahun 2016-17. Kampanye anti-Ahok—yang membuat petahana gubernur kalah dalam Pilkada dan dipenjara karena tuduhan penistaan agama—adalah momen menentukan bagi demokrasi Indonesia. Pilkada Jakarta 2017 tidak hanya mengungkap jangkauan dan pengaruh dari ide dan kelompok intoleran dan sektarian; peristiwa itu juga semakin memperburuk polarisasi agama-ideologi yang telah membelah politik nasional selama pemilihan presiden yang sengit pada tahun 2014.

Banyak taktik represif pemerintahan Jokowi telah dibingkai sebagai langkah-langkah penting untuk menahan ancaman kelompok Islamis terhadap landasan pluralisme keagamaan di Indonesia. Seperti yang ditekankan Eve Warburton di Bab 4, pendukung presiden telah terbukti bersedia menerima dilakukannya langkah illiberal seperti itu ketika mereka dihadapkan kepada lawan ideologis. Dukungan populer bagi nilai-nilai dan norma-norma kunci demokrasi dengan demikian menjadi sesuatu yang 'bersyarat' akibat polarisasi, di mana para pendukung partisan dari dua sisi pembelahan ideologi politik tersebut bersedia mentoleransi erosi dari lembaga dan nilai demokrasi jika itu dibutuhkan untuk merepresi dan mengekang lawan ideologisnya. Seperti yang dicatat Warburton, hanya dijumpai penolakan yang tidak signifikan dari masyarakat sipil pro-demokrasi tradisional atas upaya pemerintah untuk membungkam dan membersihkan lawan ideologisnya tersebut.

Masalah polarisasi juga diangkat oleh Nava Nuraniyah (Bab 5), yang mengeksplorasi bagaimana persaingan politik beberapa tahun terakhir ini digerakkan oleh konflik agama yang telah berlangsung lama antara konstituensi muslim tradisionalis yang dicontohkan oleh organisasi Islam terbesar di Indonesia, Nahdlatul Ulama (NU), dan meningkatnya kekuatan Islamisme puritan yang terwujud dalam kelompok-kelompok seperti Partai Keadilan Sejahtera (PKS) dan Hizbut Tahrir Indonesia (HTI) yang sekarang dilarang. Analisis Nuraniyah adalah titik pandang yang menyegarkan dibandingkan dengan sebagian besar analisis yang ada tentang masalah ini, karena ia memfokuskan perhatiannya bukan pada ancaman Islamisme reaksioner, tetapi lebih pada

bagaimana taktik illiberal dan represif yang diadopsi NU justru memperburuk polarisasi dan mempercepat kemunduran demokrasi. Dengan demikian, ia berpendapat bahwa kelompok Islamis dan pluralis agama telah 'menundukkan pelestarian prinsip-prinsip demokrasi' ke dalam ranah perseteruan sengit antara 'visi yang saling bersaing tentang Islam Indonesia'.

Selain menyoroti karakter politik populer Indonesia yang semakin terpolarisasi, kampanye Jakarta 2017 mengungkapkan pengaruh organisasi intoleran yang semakin meluas seperti Front Pembela Islam (FPI) dan pemimpinnya, Habib Rizieq Shihab. Evolusi FPI dari organisasi vigilante pinggiran menjadi sebuah kendaraan utama populisme Islam telah menimbulkan kekhawatiran di antara banyak pengamat (Mietzner dkk. 2018). Gammon (Bab 6) mencatat bahwa jenis populisme yang terkait dengan organisasi sosial seperti FPI menghadirkan ancaman yang lebih dekat terhadap tatanan demokrasi Indonesia daripada 'populisme dari atas'.

Dalam Bab 15, Sana Jaffrey mengeksplorasi bagaimana kekuatan vigilantisme agama mampu secara efektif memperluas legitimasi sosial kaum intoleran selama era yang demokratis. Memanfaatkan hubungan dekat dengan pejabat negara dan lembaga penegak hukum, milisi agama dan kelompok vigilante sekarang mengawasi 'pelanggaran moral dan agama dengan cakupan yang semakin luas', yang memungkinkan organisasi-organisasi ini—dari FPI hingga Banser yang berafiliasi dengan NU—untuk mengakumulasikan modal sosial dan politik yang berlimpah. Jaffrey berpendapat bahwa vigilantisme adalah upaya 'membongkar hak-hak liberal' dan 'kebebasan dasar demokratis dari bawah ke atas'. Dengan cara ini, hak-hak sipil dan politik sedang dilanda ancaman di berbagai bidang—terancam oleh penggunaan kekuasaan yang semakin otoriter, baik di puncak sistem politik maupun di tingkat komunitas.

Terlepas dari tumbuhnya vigilantisme kekerasan sebagai sebuah alat untuk menghukum penyimpangan sosial dan moral, Pemilu Indonesia pasca-Soeharto berlangsung sangat damai baik di tingkat nasional maupun lokal. Sebagaimana ditunjukkan Risa J. Toha dan S.P. Harish (Bab 17), relatif tidak

adanya kekerasan yang berarti dalam pemilihan umum telah membedakan Indonesia dengan negara demokrasi muda lainnya, dengan skala, keragaman, dan tingkat pembangunan yang sebanding. Namun, analisis yang mereka lakukan atas data dari Sistem Nasional Pemantauan Kekerasan—yang melacak pelaporan insiden kekerasan hingga penutupan pangkalan data ini pada tahun 2014—menunjukkan peningkatan dalam beberapa jenis kekerasan terkait kontestasi elektoral selama paruh akhir masa kepresidenan Yudhoyono. Mereka melengkapi temuan ini dengan menelusuri kebangkitan mobilisasi massa oposisi pasca-2016 sebagai strategi elektoral, dengan perhatian khusus pada peningkatan insiden kekerasan secara ajeg yang memuncak pada kerusuhan mematikan di Jakarta pada bulan Mei 2019. Toha dan Harish mencatat bahwa manipulasi sentimen agama, mobilisasi strategis para pengunjuk rasa, dan pengerahan personel keamanan secara agresif telah mengancam karakter Pemilu yang biasanya damai—serta berpotensi mengikis salah satu kelebihan demokrasi Indonesia yang telah berlangsung lama.

Banyak analisis tentang kerusuhan pasca Pemilu 2019 yang menyoroti peran rumor dan disinformasi dalam menghasut dan menyebarkan kekerasan (Temby, 2019). Pola-pola ini, meski bisa dikatakan baru untuk pemilu di tingkat nasional, merupakan masalah lama di tingkat daerah yang dicirikan oleh pembelahan etnoreligius dan siklus sejarah konflik. Seperti yang dijelaskan Irsyad Rafsadie, Dyah Ayu Kartika, dan Siswo Mulyartono di Bab 16, pemilihan gubernur Kalimantan Barat 2018 menunjukkan bagaimana desas-desus yang memecah belah etnis dan agama disebarkan di kalangan pemilih yang sudah terpolarisasi oleh Pemilu Jakarta 2017 dan warisan lokal dari kekerasan etnis. Menyusul kekalahan koalisi inkumben Dayak Kristen oleh kandidat Muslim Melayu, pendukung kandidat yang kalah lalu melancarkan kampanye intimidasi yang mengusir penduduk Muslim dari rumah mereka dan mengancam akan memicu pertumpahan darah baru. Bagaikan gema yang meresahkan dari kesimpulan Toha dan Harish, kajian Rafsadie, Kartika dan Mulyartono menyimpulkan bahwa penyebaran rumor politik yang semakin meluas untuk keuntungan elektoral meningkatkan

kemungkinan pecahnya kekerasan, terutama di daerah pasca-konflik.

Catatan-catatan ini menyajikan pandangan yang relatif pesimistis tentang berubahnya peran organisasi masyarakat sipil dan polarisasi akar rumput dalam kemunduran demokrasi di Indonesia. Namun, setiap analisis tentang faktor pendorong regresi demokrasi dari bawah juga harus memperhitungkan dukungan populer untuk demokrasi (Linz dan Stepan, 1996). Selama hampir dua dekade, survei nasional terhadap masyarakat Indonesia telah menunjukkan tingkat kepuasan dan dukungan yang sangat tinggi terhadap pemerintahan yang demokratis. Dari 2005 hingga 2019, Lembaga Survei Indonesia (LSI) menerbitkan 63 survei nasional tentang kepuasan terhadap berfungsinya demokrasi; hanya satu dari jajak pendapat ini—yang diterbitkan pada pertengahan 2012—yang menemukan bahwa lebih banyak orang Indonesia yang tidak puas daripada puas dengan demokrasi (LSI, 2019). Meskipun jumlahnya berfluktuasi, gambaran keseluruhan sejak 2005 menunjukkan sekitar dua dari tiga orang Indonesia puas dengan demokrasi, dengan seperlima hingga sepertiga menunjukkan ketidakpuasan. Jumlah orang Indonesia yang mendukung pemerintahan demokratis lebih tinggi lagi; menurut survei yang diterbitkan pada Juni 2019, 82 persen pemilih percaya demokrasi sebagai sistem pemerintahan terbaik, dibandingkan dengan hanya 3 persen yang percaya otoritarianisme dapat diterima 'dalam keadaan tertentu' (SMRC, 2019: 57). Namun demikian, beberapa analisis mempertanyakan kekuatan komitmen demokrasi ini, baik di kalangan kelompok-kelompok masyarakat sipil (Menchik, 2019) maupun masyarakat pemilih yang lebih luas (Aspinall dkk. 2020; Mujani dkk. 2018). Memang, dukungan untuk dan kepuasan terhadap demokrasi dapat bergantung pada kinerja petahana, persepsi tentang ketidaksetaraan ekonomi, maupun komitmen ideologis dan partisan.

Burhanuddin Muhtadi (Bab 8) mengeskplorasi ketergantungan dukungan demokrasi secara lebih rinci. Memperhatikan pentingnya dukungan dari para pecundang demokrasi untuk pemeliharaan legitimasi dan stabilitas demokrasi, ia menelisik

apakah para pemilih yang kandidat pilihannya menderita kekalahan dalam kontestasi elektoral mengungkapkan kepuasan yang berkurang dengan kinerja demokrasi, atau antusiasme yang menurun terhadap demokrasi sebagai sebuah rezim. Dengan menggunakan data survei sebelum dan sesudah Pemilu untuk setiap pemilihan presiden, Muhtadi menemukan bahwa mereka yang kalah memang cenderung menunjukkan ketidakpuasan terhadap demokrasi. Patut dicatat bahwa efek ini tumbuh secara signifikan setelah Pemilu 2019 yang membelah warga, di mana para pemilih Prabowo juga lebih cenderung merasa kebebasan sipil mereka diserang. Meski demikian, Muhtadi menegaskan bahwa mayoritas rakyat Indonesia tetap lebih memilih demokrasi daripada bentuk pemerintahan lainnya—terlepas dari kalah atau tidaknya calon mereka.

Tetapi, temuan ini menimbulkan pertanyaan penting lainnya: apa artinya ketika orang Indonesia mengatakan mereka mendukung dan lebih memilih sebuah pemerintahan yang demokratis? Bagaimana warga negara memahami demokrasi dan menilai kualitasnya? Diego Fossati dan Ferran Martinez i Coma menjawab pertanyaan-pertanyaan ini di Bab 9. Mereka menemukan bahwa orang Indonesia memahami demokrasi dalam berbagai cara, beberapa melihatnya dalam konteks yang lebih liberal dan egaliter, dan yang lain memahaminya dalam hal partisipasi. Menyuarakan ulang temuan Muhtadi, mereka menekankan perlunya meneliti dengan cermat berbagai cara orang Indonesia dalam. memandang dan menilai pemerintahan yang demokratis. Namun, kedua bab ini menawarkan alasan yang sangat dibutuhkan untuk tetap optimis atas keluasan dan kedalaman dukungan rakyat terhadap demokrasi di Indonesia saat ini.

KESIMPULAN DAN GARIS BESAR BUKU

Risalah ini berargumen bahwa demokrasi Indonesia berada pada titik terendah sejak jatuhnya Orde Baru. Meskipun mengalami 20 tahun pemerintahan demokratis, demokrasi Indonesia tidak semakin terkonsolidasi; sebaliknya, demokrasi meluncur ke dalam

jurang illiberalisme yang semakin dalam. Banyak pencapaian yang tercantum di awal bab ini sedang terancam. Agensi penegakan hukum dan keamanan sedang mengalami proses repolitisasi. Sistem kepartaian direcoki oleh intervensi negara yang illiberal dan dibayangi oleh menurunnya legitimasi di mata publik, sementara partai politik semakin didominasi elite dan semakin tidak akuntabel. Pemilihan umum tetap kompetitif, tetapi pemerintah inkumben telah membuat arena kontestasi menjadi tak seimbang selama kampanye dan berupaya menghentikan pemilihan langsung di tingkat daerah. Lanskap media tradisional didominasi oleh elite politik-bisnis yang memiliki hubungan dekat dengan pemerintah, sedangkan mempublikasikan komentar kritis di media sosial dan saluran independen membawa risiko perundungan dan penangkapan oleh aparat negara. Masalah kronis dalam penegakan hukum semakin diperburuk dengan politisasi kasus pidana dan pelemahan KPK oleh pemerintah.

Kebebasan berekspresi dan berkumpul juga diserang oleh kekuatan sosial tertentu. Masyarakat sipil semakin terpolarisasi, sampai pada titik ketika organisasi masyarakat terbesar di Indonesia secara aktif mendukung penerapan taktik otoriter oleh negara terhadap lawan ideologis mereka. Dalam beberapa tahun terakhir, kita menyaksikan mengerasnya pembelahan sosial lama dan manifestasi baru dari kekerasan politik.

Bahkan program otonomi daerah Indonesia, yang telah lama dipandang sebagai benteng kelembagaan terkuat melawan pembaruan kekuasaan otoriter yang terpusat, menghadapi ancaman-ancaman baru. Beberapa waktu terakhir ini telah muncul usulan untuk menghapuskan pemilihan kepala daerah secara langsung dan memperkuat kewenangan pemerintah pusat dalam menggantikan pemimpin daerah, serta regulasi yang memberikan wewenang penuh bagi pemerintah pusat untuk menunjuk, memberhentikan, dan merelokasi birokrat di semua tingkat pemerintahan negara.

Walaupun demikian, masih ada beberapa titik terang dalam gambar yang suram ini. Salah satunya adalah dukungan publik terhadap demokrasi tetap tinggi. Meskipun protes mahasiswa 2019 terhadap pelemahan KPK dan usulan revisi KUHP secara efektif ditundukkan oleh kekuatan di pemerintahan, mereka

menunjukkan bahwa ratusan ribu anak muda Indonesia bersedia membela kelanggengan sistem demokrasi. Sementara itu, beberapa tokoh publik terkemuka di Indonesia—orang-orang seperti pembawa acara televisi Najwa Shihab, pembuat film dokumenter Dandhy Laksono, pengacara Haris Azhar dan Bivitri Susanti (*sic*), dan Usman Hamid dari Amnesty International, serta jurnalis yang bekerja untuk publikasi seperti Tempo dan Tirto—telah menggunakan platform mereka untuk berdiskusi dan mengkritik banyak aspek kemunduran demokrasi saat ini. Memastikan suara-suara independen dan kritis seperti itu lolos dari penindasan atau kooptasi akan menjadi penting jika demokrasi Indonesia ingin menahan laju kemundurannya saat ini. Sebagai tambahan, pemilihan umum tetap kompetitif, dan selama lembaga elektoral tetap kuat, selalu ada harapan bahwa mereka yang memiliki komitmen kuat terhadap demokrasi suatu saat akan meraih tampuk kekuasaan. Meskipun demikian, kita tidak bisa abai bahwa lama-kelamaan hambatan-hambatan bagi pencalonan kandidat yang benar-benar reformis terlihat semakin sulit untuk diatasi.

Bagian selanjutnya dari buku ini akan dikelompokkan menjadi lima bagian. Masing-masing berlabuh pada aspek tertentu dari teori demokrasi, dan dirancang untuk mengidentifikasi dan menilai fitur inti dari lintasan kemunduran demokrasi di Indonesia. Buku ini dimulai dengan melihat kesehatan demokrasi Indonesia melalui lensa historis dan komparatif. Bagian Dua mengkaji dua ancaman yang saling terkait atas stabilitas demokrasi Indonesia—semakin dalamnya polarisasi politik dan kebangkitan mobilisasi populis. Bagian Tiga beralih ke dimensi kritis keberhasilan demokrasi—kedalaman dan sifat dukungan publik untuk lembaga demokrasi. Bagian Empat menjelaskan keadaan lembaga-lembaga demokrasi inti, dan menunjukkan bagaimana politisi dan pejabat negara yang terpilih telah berkolusi untuk mengikis mekanisme pengawasan, keseimbangan, dan pembatas liberal yang penting untuk demokrasi yang sehat—seperti partai politik, media, dan perlindungan hak asasi manusia. Terakhir, Bagian Lima, merefleksikan isu-isu terkait hukum, keamanan, dan kekuasaan negara di dalam demokrasi Indonesia kontemporer.

REFERENSI

Ambardi, K. 2008. *The making of the Indonesian multiparty system: a cartelized party system and its origin*. PhD thesis. Columbus, OH: Ohio State University.

Aspinall, E. 2010. 'The irony of success'. *Journal of Democracy* 21(2): 20–34.

Aspinall, E. 2015. 'Oligarchic populism: Prabowo Subianto's challenge to Indonesian democracy'. *Indonesia* 99(April): 1–28.

Aspinall, E. dan M. Mietzner. 2014. 'Indonesian politics in 2014: democracy's close call'. *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 50(3): 347–69.

Aspinall, E. dan M. Mietzner. 2019. 'Indonesia's democratic paradox: competitive elections amidst rising illiberalism'. *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 55(3): 295–317.

Aspinall, E. dan M. Sukmajati (ed.). 2016. *Electoral Dynamics in Indonesia: Money Politics, Patronage and Clientelism at the Grassroots*. Singapore: NUS Press.

Aspinall, E., M. Mietzner, dan D. Tomsa (ed.). 2015. *The Yudhoyono Presidency: Indonesia's Decade of Stability and Stagnation*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS).

Aspinall, E., D. Fossati, B. Muhtadi, dan E. Warburton. 2020. 'Elites, masses, and democratic decline in Indonesia'. *Democratization* 27(4): 505–26.

Bhakti, I.N. 2004. 'The transition to democracy in Indonesia: some outstanding problems'. Dalam *The Asia-Pacific: A Region in Transition*, diedit oleh J. Rolfe, 195–206. Honolulu: Asia-Pacific Center for Security Studies.

Bourchier, D. 2015. *Illiberal Democracy in Indonesia: The Ideology of the Family State*. Abingdon: Routledge.

Bush, R. 2015. 'Religious politics and minority rights during the Yudhoyono presidency'. Dalam *The Yudhoyono Presidency: Indonesia's Decade of Stability and Stagnation*, diedit oleh E. Aspinall, M. Mietzner, dan D. Tomsa, 239–57. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS).

Carothers, T. 2009. 'Stepping back from democratic pessimism'. Carnegie Paper No. 99. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace.

Case, W. 2017. *Populist Threats and Democracy's Fate in Southeast Asia: Thailand, the Philippines, and Indonesia*. Abingdon: Routledge.

Chu, Y.-H., Y.-T. Chang, M.-H. Huang, dan M. Weatherall. 2016. 'Re-assessing the popular foundation of Asian democracies: findings from four waves of the Asian Barometer Survey'. *Asian Barometer Working Paper Series* No. 120. http://www.asianbarometer.org/publications//b15620cf8549caa8a6cc4da5d481c42f.pdf

Diamond, L. 2008. 'The democratic rollback: the resurgence of the predatory state'. *Foreign Affairs* 87(2): 36–48.

Diamond, L. 2010. 'Indonesia's place in global democracy'. Dalam *Problems of Democratisation in Indonesia: Elections, Institutions and Society*, diedit oleh E. Aspinall dan M. Mietzner, 21–49. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS).

Diamond, L. 2015. 'Facing up to the democratic recession'. *Journal of Democracy* 26(1): 141–55.

Diprose, R., D. McRae, dan V.R. Hadiz. 2019. 'Two decades of reformasi in Indonesia: its illiberal turn'. *Journal of Contemporary Asia* 49(5): 691–712.

Dwipayana, A.A.G.N. 2009. 'Demokrasi biaya tinggi: dimensi ekonomi dalam proses demokrasi elektoral di Indonesia pasca orde baru'. *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik* 12(3): 257–79.

EIU (Economist Intelligence Unit). 2020. 'Democracy Index 2019'. EIU. https://www.eiu.com/topic/democracy-index

Fealy, G. 2011. 'Indonesian politics in 2011: democratic regression and Yudhoyono's regal incumbency'. *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 47(3): 333–53.

Fealy, G. dan R. Ricci (ed.). 2019. *Contentious Belonging: The Place of Minorities in Indonesia*. Singapore: ISEAS–Yusof Ishak Institute.

Freedom House. 2009. *Freedom in the World 2009*. Washington, DC: Freedom House.

Freedom House. 2014. *Freedom in the World 2014: The Democratic Leadership Gap*. Washington, DC: Freedom House.

Freedom House. 2019. *Freedom on the Net 2018: The Rise of Digital Authoritarianism*. Washington, DC: Freedom House.

Gammon, L. dan D. Berger. 2014. 'Did Indonesians fluke it?'. *New Mandala*, 12 Agustus. https://www.newmandala.org/did-indonesians-fluke-it/

Graham, M.H. dan M.W. Svolik. 2019. 'Democracy in America? Partisanship, polarization and the robustness of support for democracy in the United States'. *American Political Science Review* 114(2): 392–409.

Hadiz, V.R. 2017. 'Indonesia's year of democratic setbacks: towards a new phase of deepening illiberalism?'. *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 53(3): 261–78.

Hadiz, V.R. 2018. 'Imagine all the people? Mobilising Islamic populism for rightwing politics in Indonesia'. *Journal of Contemporary Asia* 48(4): 566–83.

Heller, P. 2009. 'Democratic deepening in India and South Africa'. *Journal of Asian and African Studies* 44(1): 123–49.

Helmke, G. dan S. Levitsky (ed.). 2006. *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.

Horowitz, D.L. 2013. *Constitutional Change and Democracy in Indonesia*. Cambridge: Cambridge University Press.

Huntington, S.P. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman, OK: University of Oklahoma Press.

Indrayana, D. 2008. *Indonesian Constitutional Reform 1999–2002: An Evaluation of Constitution-Making in Transition*. Jakarta: Kompas.

Kenny, P.D. 2019. *Populism in Southeast Asia*. Cambridge: Cambridge University Press.

Levitsky, S. dan L.A. Way. 2015. 'The myth of democratic recession'. *Journal of Democracy* 26(1): 45–58.

Liddle, R.W. dan S. Mujani. 2013. 'Indonesian democracy: from transition to consolidation'. Dalam *Democracy and Islam in Indonesia*, diedit oleh M. Künkler dan A. Stepan, 24–50. New York: Columbia University Press.

Linz, J.J. dan A. Stepan. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*. Baltimore and London: Johns Hopkins University Press.

LSI (Lembaga Survei Indonesia). 2019. 'Tantangan intoleransi dan kebebasan sipil serta modal kerja pada periode kedua pemerintahan Joko Widodo: temuan survei nasional 8–17 September 2019'. Jakarta: LSI. http://www.lsi.or.id/file_download/175

Lussier, D.N. 2016. *Constraining Elites in Russia and Indonesia: Political Participation and Regime Survival*. Cambridge: Cambridge University Press.

MacIntyre, A. dan D. Ramage. 2008. *Seeing Indonesia as a Normal Country: Implications for Australia*. Canberra: Australian Strategic Policy Institute.

Marta, A., L. Agustino, dan B. Wicaksono. 2019. 'Democracy in crisis: civic freedom in contemporary Indonesia'. Dalam *Proceedings of the International Conference of Democratisation in Southeast Asia, Advances in Social Science, Education and Humanities Research* Vol. 367, 255–7. Atlantis Press.

Menchik, J. 2019. 'Moderate Muslims and democratic breakdown in Indonesia'. *Asian Studies Review* 43(3): 415–33.

Mietzner, M. 2009. 'Indonesia and the pitfalls of low-quality democracy: a case study of the gubernatorial elections in North Sulawesi'. Dalam *Democratization in Post-Soeharto Indonesia*, diedit oleh M. Bunte dan A. Ufen, 124–49. London dan New York: Routledge.

Mietzner, M. 2012. 'Indonesia's democratic stagnation: anti-reformist elites and resilient civil society'. *Democratization* 19(2): 209–29.

Mietzner, M. 2013. *Money, Power, and Ideology: Political Parties in Post-authoritarian Indonesia*. Singapore: NUS Press.

Mietzner, M. 2016. 'Coercing loyalty: coalitional presidentialism and party politics in Jokowi's Indonesia'. *Contemporary Southeast Asia* 38(2): 209–32.

Mietzner, M. 2019. 'Authoritarian innovations in Indonesia: electoral narrowing, identity politics and executive illiberalism'. *Democratization*. doi: 10.1080/13510347.2019.1704266

Mietzner, M. 2020. 'Rival populisms and the democratic crisis in Indonesia: chauvinists, Islamists and technocrats'. *Australian Journal of International Affairs*. doi: 10.1080/10357718.2020.1725426

Mietzner, M., B. Muhtadi and R. Halida. 2018. 'Entrepreneurs of grievance: drivers and effects of Indonesia's Islamist mobilization'. *Bijdragen tot de Taal-, Land- en Volkenkunde* 174(2–3): 159–87. doi: 10.1163/22134379-17402026

Muhtadi, B. 2015. 'Jokowi's first year: a weak president caught between reform and oligarchic politics'. *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 51(3): 349–68.

Muhtadi, B. 2019. *Vote Buying in Indonesia: The Mechanics of Electoral Bribery*. Singapore: Palgrave Macmillan. https://link.springer.com/book/10.1007/978-981-13-6779-3

Mujani, S. dan R.W. Liddle. 2009. 'Muslim Indonesia's secular democracy'. *Asian Survey* 49(4): 575–90.

Mujani, S., R.W. Liddle, dan K. Ambardi. 2018. *Voting Behavior in Indonesia since Democratization: Critical Democrats*. Cambridge: Cambridge University Press.

Nashr, J.A. 2020. 'Diduga sebar ujaran kebencian kepada Jokowi, mahasiswa ditangkap'. *Tempo*, 17 Maret. https://nasional.tempo.co/read/1320651/diduga-sebar-ujaran-kebencian-kepada-jokowi-mahasiswa-ditangkap

Norris, P. dan R. Inglehart. 2019. *Cultural Backlash: Trump, Brexit and Authoritarian Populism*. Cambridge: Cambridge University Press.

Pappas, T.S. 2019. *Populism and Liberal Democracy: A Comparative and Theoretical Analysis*. Oxford: Oxford University Press.

Power, T.P. 2018. 'Jokowi's authoritarian turn and Indonesia's democratic decline'. *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 54(3): 307–38.

Robison, R. dan V.R. Hadiz. 2004. *Reorganising Power in Indonesia: The Politics of Oligarchy in an Age of Markets*. London dan New York: RoutledgeCurzon.

Robison, R. dan V.R. Hadiz. 2017. 'Indonesia: a tale of misplaced expectations'. *Pacific Review* 30(6): 895–909.

Slater, D. 2004. 'Indonesia's accountability trap: party cartels and presidential power after democratic transition'. *Indonesia* 78(Oktober): 61–92.

SMRC (Saiful Mujani Research & Consulting). 2019. 'Kondisi demokrasi dan ekonomi politik nasional pasca-peristiwa 21–22 Mei 2019: sebuah evaluasi publik'. SMRC, 16 Juni. https://twitter.com/saifulmujani/status/1140136674451546114

Tapsell, R. 2017. *Media Power in Indonesia: Oligarchs, Citizens and the Digital Revolution*. London: Rowman dan Littlefield.

Temby, Q. 2019. 'Disinformation, violence, and anti-Chinese sentiment in Indonesia's 2019 elections'. *Perspective* No. 67, 2 September. Singapore: ISEAS–Yusof Ishak Institute. https://www.iseas.edu.sg/images/pdf/ISEAS_Perspective_2019_67.pdf

Tomsa, D. 2010. 'Indonesian politics in 2010: the perils of stagnation'. *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 46(3): 309–28.

Warburton, E. 2016. 'Jokowi and the new developmentalism'. *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 52(3): 297–320.

Warburton, E. dan E. Aspinall. 2019. 'Explaining Indonesia's democratic regression: structure, agency and popular opinion'. *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs* 41(2): 255–85. https://www.muse.jhu.edu/article/732138

Webber, D. 2006. 'A consolidated patrimonial democracy? Democratization inpost-Soeharto Indonesia'. *Democratization* 13(3): 396–420.

Winters, J.A. 2011. *Oligarchy*. Cambridge: Cambridge University Press.

BAGIAN 1

Perspektif Historis dan Komparatif

2. Demokrasi Indonesia dalam perspektif komparatif

Allen Hicken

Sekitar 10 tahun lalu, saya duduk di barisan peserta sebuah konferensi internasional saat sekelompok panelis berdebat mengenai demokrasi Indonesia 10 tahun pasca kejatuhan Soeharto. Percakapan yang berlangsung merupakan jenis perdebatan tentang gelas yang sudah separuh terisi atau separuh kosong. Sebagian besar panelis setuju dengan titik terang sekaligus sisi-sisi gelap dari demokrasi Indonesia. Dari sisi positif: 10 tahun stabilitas politik; pemilihan yang relatif bebas, adil dan damai; kegagalan partai berbasis etnis, kedaerahan, atau ekstremisme; kontrol independen terhadap kekuasaan negara dengan dibentuknya Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK); dan terjadinya tiga peralihan kekuasaan secara damai. Sementara itu, dari sisi negatif adalah masih tingginya tingkat korupsi; tantangan baru terhadap wewenang dan independensi lembaga kontrol; respons illiberal terhadap kelompok-kelompok ekstrimis Islam; dan berkurangnya akuntabilitas akibat munculnya kartel-kartel partai politik.[2] Ketidaksepakatan yang

2 Sebagai contoh dari argumen-argumen ini dalam bentuk cetak, lihat Aspinall (2011), Davidson (2009), Kimura (2012), Lussier dan Fish (2012), Mietzner (2009), Scarpello (2008), Slater (2009), dan Zaman (2008).

muncul lebih pada pembobotan atas masing-masing indikator tersebut. Beberapa panelis, yang melihat ke belakang dan ke luar (membandingkan Indonesia dengan negara-negara seperti Rusia dan Thailand), sangat terkesan dengan kemampuan Indonesia dalam mengarungi situasi sulit dalam transisi demokrasi. Panelis yang lain, yang melihat ke depan dan ke dalam, tidak bisa mengabaikan awan badai yang mulai bergulung di kaki langit.

Sepuluh tahun kemudian kita kembali sampai pada titik penilaian berikutnya. Terlepas dari berbagai kelemahan dan kekurangannya, demokrasi Indonesia telah berhasil bertahan melewati dekade keduanya. Demokrasi yang stabil dan berfungsi dengan baik selama dua dekade bukanlah pencapaian yang sederhana dan layak untuk mendapat penghargaan. Namun, menguatnya kecenderungan global dan regional atas bangkitnya autokrasi–bahkan di antara negara-negara dengan sejarah demokrasi yang panjang, harus membuat kita waspada. Tergerusnya norma-norma dan praktik-praktik demokrasi di negara-negara yang majemuk seperti Filipina, Hungaria, Venezuela, dan Amerika Serikat menunjukkan bahwa demokrasi bukanlah sesuatu yang ada begitu saja, melainkan harus terus dijaga dan diperjuangkan—bahkan ketika kita mengakui pencapaian Indonesia yang mengesankan hingga saat ini.

Pada bab ini saya mengamati situasi demokrasi di Indonesia melalui lensa komparatif yang eksplisit. Saya memulai dengan gambaran singkat situasi demokrasi dunia, sebelum melihat lebih dekat pada kawasan Asia Tenggara. Saya menemukan bahwa, secara relatif, demokrasi Indonesia tampak cukup baik. Berikutnya, saya mengulas beberapa teori dan data terkait autokratisasi, terutama tentang bagaimana literatur komparatif memberi pelajaran tentang indikator-indikator peringatan dini dan pertanda yang harus kita cermati dengan baik. Selanjutnya, menggunakan rujukan dari berbagai literatur tersebut, saya akan memeriksa ulang kondisi kesehatan demokrasi Indonesia dan mendiskusikan potensi kerentanannya. Saya berpendapat bahwa meskipun secara umum demokrasi di Indonesia dalam keadaan

sehat, lemahnya partai-partai politik, tingginya tingkat pembelian suara, terdegradasinya kebebasan dan kelembagaan liberal, serta menguatnya polarisasi bisa menjadi ancaman yang signifikan bagi stabilitas demokrasi di Indonesia.

GAMBARAN GLOBAL DAN REGIONAL

Penilaian tentang kondisi demokrasi Indonesia akan lebih mudah dilakukan dengan menelisik capaiannya dari perspektif perbandingan dengan negara lain. Gambaran komparatif ini akan saya bangun dengan menggunakan data dari proyek Varieties of Democracy (V-Dem) (http://www.v-dem.net). V-Dem memiliki data lebih dari 450 indikator terkait demokrasi di 200 negara mulai dari tahun 1789 sampai 2018. Saya akan lebih mengutamakan pada data V-Dem terkait pengukuran demokrasi liberal, meski V-Dem sebenarnya juga memberikan ukuran-ukuran dari konsep demokrasi yang lain.[3] Demokrasi liberal dapat diartikan sebagai kombinasi dari tingkat demokrasi elektoral (utamanya, konsep poliarki milik Dahl) dan tiga indeks yang menakar kekuatan kebebasan sipil dan batasan kelembagaan terhadap kekuasaan eksekutif (Coppedge dkk. 2019). Ini kemudian menghasilkan Indeks Demokrasi Liberal yang berada dalam kisaran 0 (tingkatan terendah dalam demokrasi liberal) sampai 1 (tingkatan tertinggi).

Hal pertama yang patut dicatat dalam konteks internasional dan regional saat ini adalah kemunduran demokrasi, baik di tingkat global maupun regional. Kecenderungan ini mencakup banyak penamaan, seperti halnya autokratisasi, kemunduran demokrasi (*democratic backsliding*), kemunduran demokrasi (*democratic decline*) dan erosi demokrasi (*democratic erosion*). Namun, apa pun labelnya tampak nyata bahwa kemajuan demokrasi global yang menjadi norma selama hampir 40 tahun

3 Termasuk di dalamnya elektoral, partisipatori, deliberasi, dan egalitarian. Pola-pola dasar yang didiskusikan di bawah ini tidak berubah sekalipun kita merubah demokrasi liberal dengan salah satu alternatif konsep ini.

bukan hanya telah terhenti, tetapi juga sedang berbalik arah. Kita telah memasuki tahap 'gelombang ketiga' dari autokratisasi (Lührmann dan Lindberg, 2019).

Lührmann dan Lindberg (2019) sudah mengidentifikasi dua kecenderungan global. Pertama, tingkat kemajuan demokrasi telah menurun secara dramatis selama 20 tahun terakhir. Ini dapat mencerminkan semakin terbatasnya ruang untuk perbaikan seiring dengan semakin banyaknya negara yang sudah menjadi negara demokrasi dalam periode gelombang ketiga demokratisasi, walaupun ini tidak menggambarkan keseluruhan kisah yang terjadi. Dari sini kita masuk pada kecenderungan yang kedua. Selama 20 tahun terakhir demokrasi telah mengalami kemunduran di banyak negara, dan dalam laju yang semakin cepat dalam lima tahun belakangan ini. Bahkan, dalam beberapa tahun terakhir jumlah negara-negara autokratis telah melampaui negara-negara demokratis.

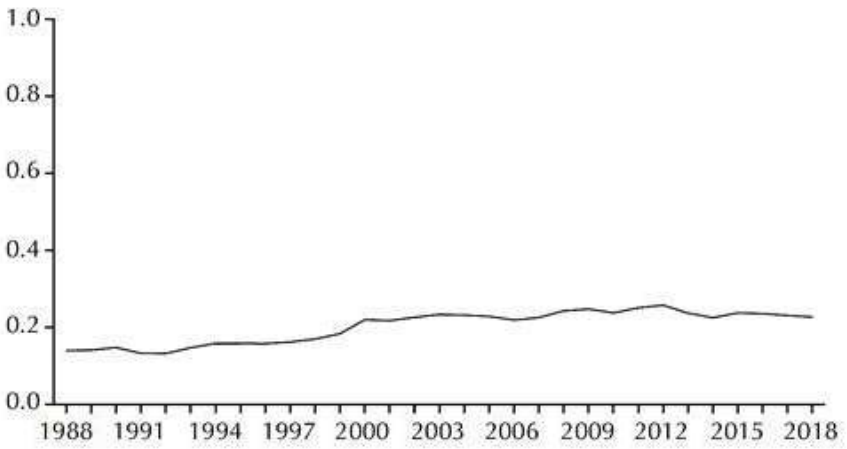
Mari kita melihat lebih dekat pada apa yang terjadi secara global. Tentu saja terbentang sebuah spektrum antara tatanan autokrasi dan demokrasi, tetapi secara sederhana gradasi tersebut bisa dibagi menjadi empat tipe rezim, yaitu: (1) autokrasi tertutup, yang di dalamnya tidak terdapat pemilihan umum multipartai; (2) autokrasi elektoral, yang meskipun di dalamnya terdapat pemilihan umum multipartai tetapi dalam praktiknya tidak dilaksanakan secara bebas ataupun adil; (3) demokrasi elektoral, di mana pemilihan umum multipartai diadakan dengan bebas dan adil dengan dukungan media serta lingkungan eksternal yang pluralistik; dan (4) demokrasi liberal, yang juga memperhitungkan perlindungan terhadap kebebasan sipil dan pembatasan terhadap kekuasaan eksekutif (Lührmann dan Lindberg, 2019).

Dalam periode empat puluh tahun terakhir, kita telah menyaksikan proses demokratisasi global. Gelombang ketiga demokratisasi yang panjang ini berpengaruh besar terhadap runtuhnya rezim autokrasi tertutup. Autokrasi tertutup hampir tersapu dari dunia, menyisakan hanya 14 persen (N=25) dari keseluruhan negara hari ini. Sebagian dari negara-negara autokrasi tertutup tersebut berubah menjadi negara demokrasi liberal (22

persen dari keseluruhan negara hari ini), namun kebanyakan dari mereka berubah menjadi autokrasi elektoral (31 persen) atau demokrasi elektoral (34 persen) (Coppedge dkk., 2019). Pembalikan ke arah autokrasi yang belakangan terjadi sebenarnya belum memperhitungkan kebangkitan dari sejumlah negara autokrasi tertutup. Sebaliknya, yang masih kita lihat adalah demokrasi liberal yang tergelincir menjadi demokrasi elektoral, maupun demokrasi elektoral yang terpuruk menjadi autokrasi elektoral dan, menurunnya kadar demokrasi dari negara-negara di dalam setiap kategori, meskipun belum melampaui ambang batas antarkategori (Lührmann dan Lindberg, 2019).

Itulah gambaran global, tetapi bagaimana dengan kondisi demokrasi di Asia Tenggara? Pada Gambar 2.1–2.4 saya menyajikan data V-Dem tentang skor demokrasi selama 30 tahun terakhir, yang melalui tampilan ini kita bisa lebih memahami perubahan tingkat demokrasi antarwaktu di skala negara dan di skala regional.

Gambar 2.1 Demokrasi di Asia Tenggara: Indeks Demokrasi Liberal



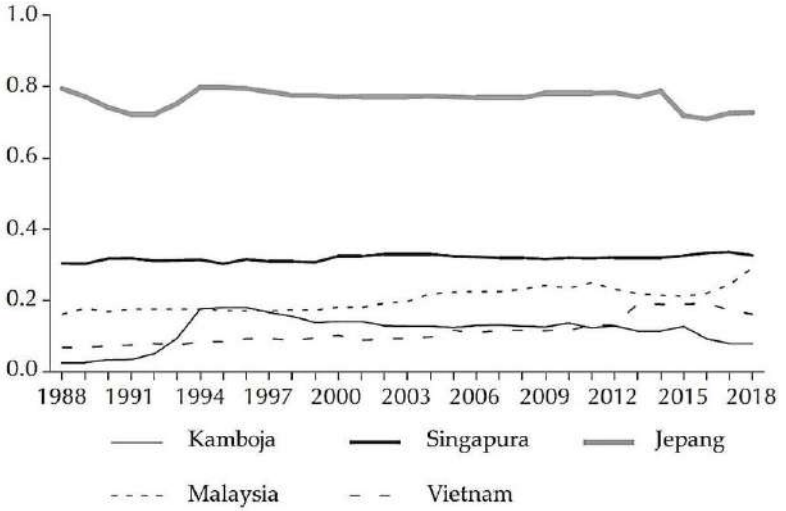
Sumber: Coppedge dkk. (2019).

Gambar 2.1 menyajikan skor rerata pada Indeks Demokrasi Liberal untuk Asia Tenggara sebagai sebuah keutuhan. Secara keseluruhan, demokrasi sudah menjadi lebih baik selama 30 tahun terakhir di Asia Tenggara. Hanya terdapat dua negara di kawasan ini yang kualitas demokrasinya kini lebih buruk dibanding tahun 1988, yaitu: Filipina dan Thailand. Namun, secara umum, konsisten dengan kecenderungan global, laju demokratisasi di kawasan ini telah mengalami kemacetan, meski tampak ada perkembangan signifikan di beberapa negara seperti Malaysia dan Myanmar dalam beberapa tahun terakhir ini.

Gambar 2.2–2.4 menampilkan secara lebih detail gambaran antarnegara di kawasan ini. Di antara ketiga gambar tersebut saya menggunakan Jepang sebagai titik rujukan, mengingat Jepang berada hampir di level teratas skala demokrasi. Gambar 2.2 menunjukkan tingkat demokrasi untuk sekelompok negara yang mengalami sangat sedikit perubahan selama 30 tahun terakhir. Jika diurutkan dari tingkat teratas sampai terbawah, berdasarkan peringkat mereka pada tahun 2018, negara-negara tersebut adalah Singapura, Malaysia, Vietnam, dan Kamboja, yang merupakan rezim autokrasi elektoral atau autokrasi tertutup.

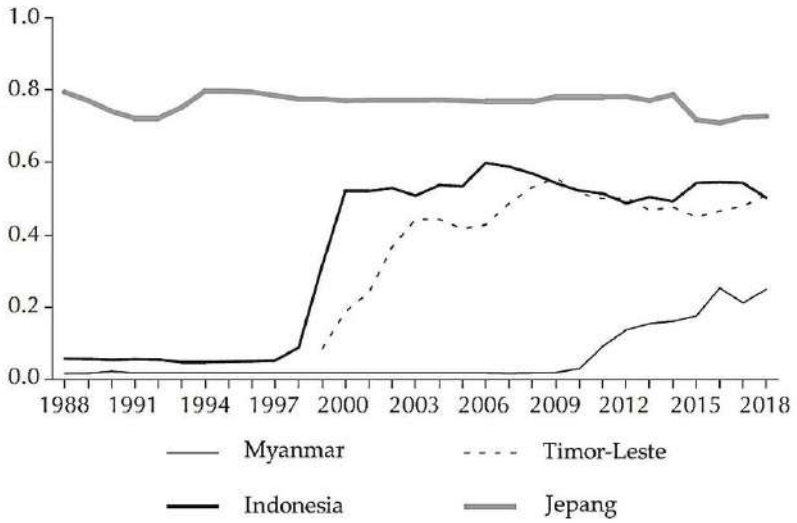
Berkebalikan dengan negara-negara dengan tatanan politik yang stabil ini, kita melihat perubahan besar selama 30 tahun terakhir pada bagian lain kawasan Asia Tenggara. Gambar 2.3 menyajikan peringkat untuk negara-negara kunci dengan rezim demokrasi di kawasan ini, seperti: Indonesia, Timor-Leste, dan Myanmar. Pada kasus Indonesia, kita bisa melihat peningkatan skor secara dramatis dari masa-masa suram di bawah pemerintahan Soeharto hingga mencapai puncaknya di tahun 2006. Dalam periode antara 2006 hingga awal masa kepemimpinan Jokowi terdapat sedikit kemunduran. Di bawah Jokowi kita melihat sebuah perbaikan awal yang diikuti dengan sedikit kemunduran.

Gambar 2.2 Negara-negara di Asia Tenggara dengan skor demokrasi yang stabil: Indeks Demokrasi Liberal



Sumber: Coppedge dkk. (2019).

Gambar 2.3 Pendukung kunci demokrasi di Asia Tenggara: Indeks Demokrasi Liberal



Sumber: Coppedge dkk. (2019).

Kita melihat sebuah proses demokrasi yang sama dramatisnya di Timor Leste. Saat ini Indonesia dan Timor Leste adalah negara-negara paling demokratis di kawasan Asia Tenggara berdasarkan ukuran yang cukup objektif, keduanya menghasilkan pemimpin melalui proses demokrasi elektoral. Kita juga bisa melihat kemajuan demokrasi—yang meskipun lebih rendah tetapi tetap substansial—di Myanmar sebagai negara yang tengah beralih dari autokrasi tertutup menjadi autokrasi elektoral selama delapan tahun terakhir.

Terakhir, gambar 2.4 menampilkan data dua negara di kawasan ini dengan peringkat demokrasi liberal yang justru lebih rendah daripada 30 tahun yang lalu. Di Filipina terjadi kemerosotan tingkat demokrasi selama masa pemerintahan Presiden Estrada dan Arroyo, lalu mengalami pemulihan selama pemerintahan Presiden Aquino, kemudian diikuti oleh sebuah kemunduran tajam sejak Presiden Duterte berkuasa, meskipun negara ini masih bisa dikategorikan sebagai negara demokrasi elektoral pada 2018. Skor yang ditunjukkan Thailand menggambarkan bergejolaknya kondisi politik di negara tersebut sejak 1988 dan kehidupan yang berjalan di bawah pemerintahan militer sejak 2014. Thailand dianggap sebagai autokrasi tertutup pada 2018.

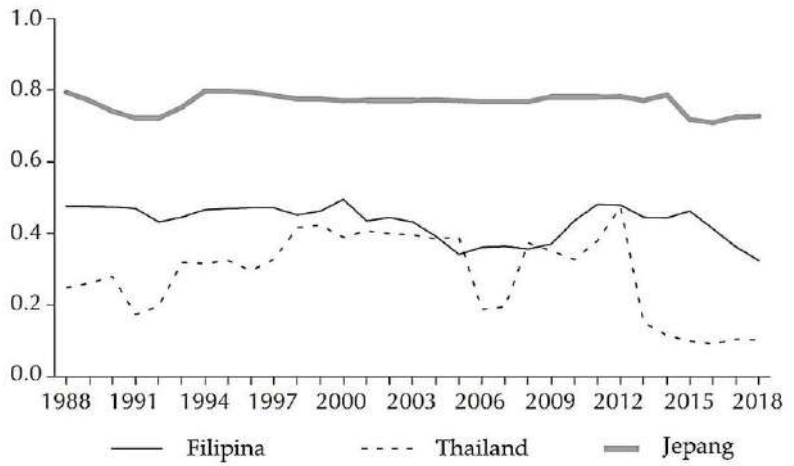
Jika kita mempertimbangkan Indonesia dalam perspektif komparatif ini masih banyak hal positif yang bisa kita temukan. Dibandingkan dengan negara-negara lain di dunia, ia ada di antara 30–40 persen negara dengan peringkat demokrasi liberal tertinggi, sejajar dengan negara-negara seperti Timor-Leste, Bulgaria, Kolombia, Burkina Faso, dan Meksiko. Indonesia saat ini adalah negara paling demokratis di kawasannya dan menjalani demokrasi elektoral yang stabil selama dua dekade, tanpa mengalami kebangkrutan demokrasi seperti yang terjadi di Thailand, maupun kemunduran norma-norma demokrasi yang sangat drastis seperti yang tampak nyata di Filipina. Jadi, baik membandingkan dengan negara-negara lain di kawasan Asia Tenggara, maupun dengan negara-negara lain di dunia, atau dengan masa lalunya sendiri, pencapaian demokrasi Indonesia saat ini sangatlah mengesankan.

Hanya saja, betapa pun mengesankan capaian yang telah diraih, perkembangan baru-baru ini telah mengajarkan kita untuk tidak segera berpuas diri dan menerima demokrasi begitu saja. Anggapan lama bahwa demokrasi itu selalu bisa mengkonsolidasikan dirinya—yaitu, tidak lagi berisiko untuk hancur—telah menjadi sayup saat demokrasi di berbagai belahan dunia tengah menghadapi tekanan yang kian dashyat. Maka, apa yang bisa dipelajari dari komparasi yang kita lakukan tentang pola, tanda-tanda peringatan, dan penyebab dari autokrasi? Saya akan membahas pertanyaan ini di bagian berikutnya.

JALUR LAMA DAN BARU MENUJU AUTOKRATISASI

Sudah banyak literatur yang kian berkembang dalam ranah perbandingan politik yang menjelaskan bagaimana keruntuhan demokrasi bisa terjadi, dan bagaimana jalur menuju autokratisasi saat ini telah berubah (seperti Bermeo, 2016; Gandhi, 2019; Levitsky dan Ziblatt, 2018; Svolik, 2019). Bermeo (2016) mengamati bagaimana demokrasi mengalami kehancuran tidak lagi sama sejak akhir Perang Dingin. Sebelum Perang Dingin berakhir, demokrasi cenderung berakhir melalui tiga cara: kudeta terbuka yang klasik, kudeta oleh lembaga eksekutif, dan kecurangan elektoral (Bermeo, 2016). Cara yang paling umum adalah kudeta terbuka di mana kendaraan lapis baja mengambil alih jalanan ibukota, politisi sipil dilucuti kuasanya dan para serdadu berseragam mengambil alih pemerintahan dalam waktu yang tak berkesudahan. Di Asia Tenggara, Thailand, Myanmar/Burma, dan Indonesia pada 1965 adalah contoh paling nyata kudeta terbuka. Namun, serangan terbuka terhadap demokrasi semacam ini menjadi semakin jarang sejak berakhirnya Perang Dingin (Powell dan Thyne, 2011). Ini tidak lagi menjadi cara paling umum bagaimana demokrasi menemui ajalnya.

Gambar 2.4 Pendukung kunci autokrasi di Asia Tenggara: Indeks Demokrasi Liberal



Sumber: Coppedge dkk. (2019).

Kudeta oleh lembaga eksekutif juga umum terjadi di masa lalu. 'Kudeta-sendiri' atau autogolpes ini biasanya melibatkan kepala eksekutif (presiden) yang terpilih melalui pemilihan umum yang bebas tapi kemudian menunda pemilihan umum yang berikutnya untuk dapat mempertahankan dan mengakumulasikan kekuasaan dengan sekali rengkuh (seperti halnya Marcos atau Sukarno). Meskipun demikian, kudeta jenis ini juga makin jarang terjadi setelah Perang Dingin. Menurut Bermeo (2016: 7), antara tahun 2000 dan 2013, kudeta jenis ini hanya ditemui di Niger, Afrika Barat.

Terakhir, beberapa rezim demokrasi berakhir ketika petahana memutuskan untuk tetap berkuasa dengan memanipulasi hasil pemilihan umum, yakni, melalui kecurangan elektoral. Namun, dalam beberapa dekade terakhir kita menyaksikan bahwa banyak negara berhasil memperbaiki kemampuannya untuk menyelenggarakan pemilihan umum secara bersih. (Coppedge dkk., 2019). Kecurangan elektoral yang mencolok, seperti pengisian surat suara sebelum pemilihan, manipulasi daftar pemilih atau hitungan suara, maupun penggunaan kekerasan dan intimidasi,

sudah semakin jarang dijumpai. Strategi semacam itu kini hanya dilakukan para operator amatir yang putus asa; sedangkan rezim yang memiliki kemampuan canggih umumnya menggunakan cara yang jauh lebih halus. Hal ini tampak nyata pada Gambar 2.5 yang menyajikan data kebersihan pemilu menggunakan Indeks Pemilihan Bersih oleh V-Dem.[4] Meskipun kita tengah mengalami gelombang ketiga autokratisasi, pengelolaan pemilu secara global makin membaik. Di sebagian besar negara, pemilu secara teknis telah diselenggarakan dengan 'lebih bersih' dari yang pernah terjadi sebelumnya. Hal ini juga terjadi dalam kasus Indonesia yang memiliki dugaan tingkat kebersihan pemilu di atas rata-rata global (meskipun lebih rendah jika dibandingkan dengan periode pertengahan 2000-an).

Jika sebagian besar demokrasi bukan lagi mati karena kudeta terbuka, kudeta-kudeta oleh pemimpin lembaga eksekutif dan kecurangan Pemilu, apa yang mendorong gelombang autokratisasi yang terjadi saat ini? Sementara kudeta semakin jarang terjadi, namun saat hal itu berlangsung, kudeta terbuka telah digantikan dengan, apa yang oleh Bermeo disebut sebagai, 'kudeta berbasis janji' (*promissory coups*) (2016: 8). Dalam kudeta ini, para pemimpin kudeta yang mengambil alih kekuasaan meyakinkan publik bahwa mereka hanya akan berkuasa dalam jangka pendek. Mereka berikrar untuk memulihkan demokrasi dan Pemilu, dan menekankan bahwa intervensi mereka tersebut hanya bersifat temporer. Mereka membingkai intervensi tersebut sebagai sebuah kebutuhan untuk memulihkan keteraturan, atau untuk melakukan reformasi yang disyaratkan demi menghasilkan demokrasi yang lebih baik. Para pemimpin kudeta kerap menyatakan bahwa mereka harus memberi jeda pada proses demokrasi untuk sementara waktu agar dapat menyelamatkan demokrasi itu sendiri. Kudeta berbasis janji saat ini telah berkontribusi sebesar 85 persen dari jumlah total kudeta yang terjadi, dibandingkan hanya 35 persen sebelum 1990 (Bermeo, 2016: 9).

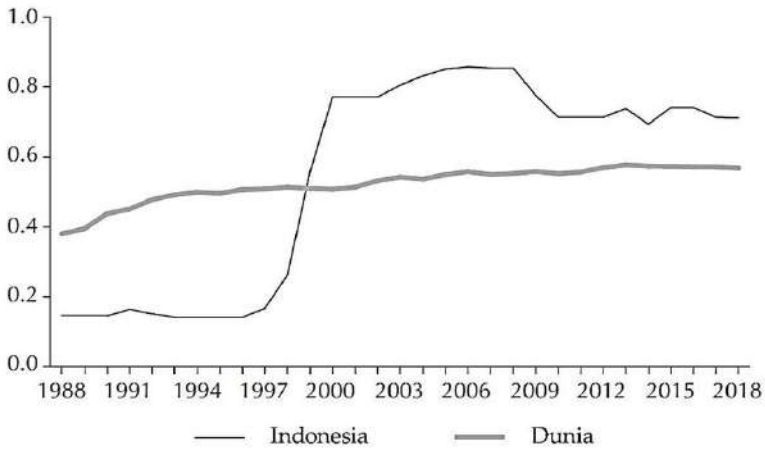
---

4 Indeks Pemilu bersih (The Clean Elections Index) dibentuk dari beberapa indikator berikut: otonomi dan kapasitas badan pengelola pemilu, kualitas pendaftaran pemilih, prevalensi pembelian suara, penyimpangan suara, intimidasi pemerintah dan kekerasan elektoral, dan tingkat kebebasan dan keadilan dari pemilu

Pada praktiknya, para pemimpin kudeta berbasis janji biasanya gagal memenuhi janji mereka. Penundaan sementara dari proses demokrasi seringkali berujung tidak sesementara itu, dan ketika Pemilu pada akhirnya diselenggarakan, militer umumnya terus berperan dan demokrasi hampir tidak akan bisa kembali pulih seperti sebelum kudeta terjadi (Bermeo, 2016: 10). Thailand adalah contoh yang sangat jelas tentang semua hal yang salah dari kudeta berbasis janji. Saat militer melancarkan kudeta pada 2014, awalnya mereka berjanji untuk memulihkan tatanan demokrasi setelah mereka berhasil mengembalikan stabilitas dan mereformasi sistem yang ada. Namun, realitasnya, militer memerintah tanpa pengawasan selama hampir 5 tahun, dan kemudian berhasil memastikan bahwa mereka tetap berkuasa bahkan setelah Pemilu kembali diselenggarakan pada Maret 2019.

Meskipun kudeta berbasis janji sudah menggantikan sebagian besar kudeta terbuka, perlu diingat bahwa kudeta ini pun secara relatif masih jarang terjadi. Sejak berakhirnya Perang Dingin, sebagian besar kejatuhan demokrasi faktanya bukan disebabkan oleh jenderal militer, melainkan oleh politisi yang terpilih melalui Pemilu dengan cara yang dalam terminologi para ahli disebut sebagai 'penggelembungan kekuasaan eksekutif' (*executive aggrandisement*) atau 'pengambilalihan (demokrasi) oleh eksekutif' (*executive takeover*), seperti yang disebut oleh Bermeo (2016) dan juga Svolik (2019). Menurut Svolik, 70–90 persen kejatuhan demokrasi pada 2000-an disebabkan oleh *executive takeover* (2019: 22). Jadi, bagaimanakah sebenarnya penggelembungan kuasa eksekutif itu? Sama seperti pelaku kudeta oleh eksekutif (*autogolpes*) di masa lalu, upaya ini dilakukan oleh para pemenang pemilu. Namun alih-alih merobohkan sistemnya, mereka justru memilih untuk melemahkan sistem demokrasi dari dalam. Mereka tidak menghapuskan konstitusi. Mereka tidak menunda Pemilu. Mereka tidak menutup parlemen. Tentu saja, fitur utama dari upaya penggelembungan ini adalah para pelakunya dapat mengklaim bahwa mereka melakukannya sesuai mandat dan dalam batasan konstitusi (Bermeo, 2016: 11; Levitsky dan Ziblatt, 2018).

Gambar 2.5 Pengelolaan Pemilu di Indonesia dibandingkan negara lainnya: Indeks Pemilu Bersih



Sumber: Coppedge dkk. (2019).

Sebaliknya, mereka mendorong serangkaian perubahan kelembagaan yang didesain untuk melemahkan pengawasan terhadap kekuasaan lembaga eksekutif. Menu perubahan yang mereka dorong biasanya mencakup perubahan batasan periode kekuasaan (*term limits*), pelemahan kekuasaan kehakiman atau mengisinya dengan para loyalis, pelemahan atau kooptasi badan legislatif dan penguatan kekuasaan lembaga eksekutif untuk dapat bertindak secara sepihak. Pada saat yang sama, mereka melemahkan kemampuan oposisi untuk dapat mengkritisi kekuasaan lembaga eksekutif. Hal ini dilakukan dengan memberangus kebebasan berkumpul dan berorganisasi, kebebasan berekspresi, dan kebebasan media dalam sebuah upaya untuk mengkriminalisasi oposisi, dan melalui politisasi distribusi sumber-sumber daya pemerintah untuk memberikan imbalan pada para sekutunya dan mengucilkan para oposan. Lagi-lagi, penting untuk menekankan bahwa sebagian besar dari aksi ini dilancarkan dalam batasan konstitusi dan supremasi hukum. Otokrat baru tersebut menggunakan lembaga-lembaga dari sistem demokrasi itu sendiri untuk melemahkan dan secara perlahan menghancurkannya.

Pada akhirnya, kecurangan Pemilu yang mencolok sekarang telah berganti dengan upaya-upaya yang lebih licik untuk memanipulasi lingkungan elektoral dengan cara memberikan keuntungan yang tidak wajar bagi petahana (Bermeo, 2019: 13). Manipulasi-manipulasi tersebut seringkali berjalan beriringan dengan penggelembungan kekuasaan eksekutif, dengan menggunakan taktik-taktik serupa, seperti pelecehan terhadap oposisi, menyerang kebebasan berekspresi, menempatkan pembatasan media, hingga mengerahkan sumber-sumber daya pemerintah bagi tujuan-tujuan partisan. Contoh lain dari manipulasi di lingkungan elektoral adalah 'memastikan kandidat oposisi tidak tercatat di surat suara, menghalangi proses registrasi pemilih, mengendalikan agensi penyelenggara pemilu, (dan) membengkokkan aturan pemilu agar menguntungkan petahana' (Bermeo, 2019: 13). Tujuan dari aksi tersebut adalah untuk memastikan petahana terpilih kembali, tetapi melalui cara yang tidak menjadikan Pemilu tampak penuh kecurangan. Singapura dan Malaysia mewakili standar baku global untuk strategi-strategi semacam ini.

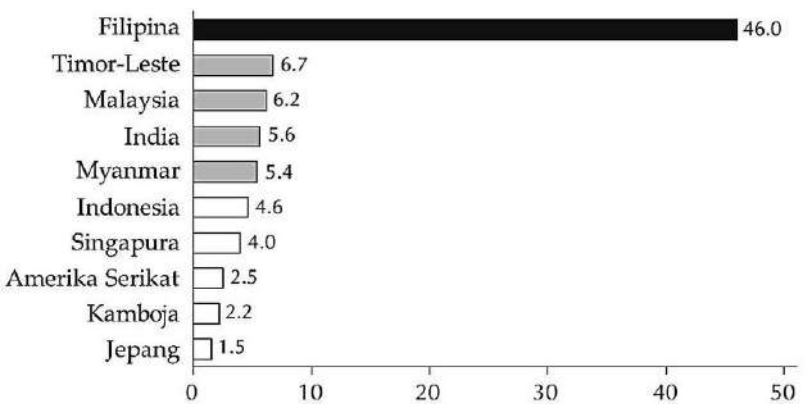
Secara ringkas, penyebab utama peralihan ke autokratisasi yang belakangan ini terjadi adalah penggelembungan kekuasaan eksekutif dan manipulasi lingkungan elektoral. Hal yang sangat membahayakan dari gelombang autokrasi ini adalah prosesnya yang berjalan secara bertahap, seringkali melalui beberapa siklus Pemilu, dan dijalankan dalam selubung konstitusi oleh para pemimpin yang mengklaim diri mereka sebagai penerima mandat Pemilu. Setiap perubahan yang mereka lakukan—terutama ketika dinilai secara terpisah—acap terlihat sebagai hal kecil yang tidak menimbulkan ancaman berat bagi demokrasi. Secara parsial, tidak ada satupun perubahan tersebut yang secara langsung melanggar prinsip dasar demokrasi (Levitsky dan Ziblatt, 2018). Namun, seiring dengan waktu ketika perubahan-perubahan ini terakumulasi, dasar-dasar tatanan demokrasi mulai hancur. Pada akhirnya, penggelembungan kuasa eksekutif dan manipulasi lingkungan elektoral berkombinasi untuk melemahkan kemampuan aktor mana pun dalam menagih akuntabilitas petahana. Cerita ini berlangsung di sebagian besar

negara demokrasi di dunia. Apakah hal yang sama juga tengah terjadi di Indonesia?

SITUASI DEMOKRASI DI INDONESIA: RISIKO DAN PERINGATAN BAHAYA

Kita telah sama-sama menyaksikan bahwa demokrasi Indonesia secara mengesankan berjalan stabil sejak 1998. Namun, apakah terdapat risiko munculnya autokratisasi? Di mana letak kerentanan demokrasi Indonesia? Sejumlah ahli menggunakan data V-Dem tentang berbagai episode jatuhnya demokrasi yang pernah terjadi untuk membangun alat untuk memprediksi risiko autokratisasi.[5] Secara spesifik, instrumen ini menghitung risiko setiap negara dalam mengalami pergeseran menuju ke arah autokrasi—yaitu 'transisi rezim ke arah berlawanan' dengan demokrasi—dalam jendela waktu dua tahun (Morgan dkk. 2019). Saya menggunakan alat ini untuk membandingkan risiko atas transisi rezim ke autokrasi di Indonesia secara relatif dengan beberapa negara tetangga. Hasilnya dapat diamati pada Gambar 2.6.

Gambar 2.6 Risiko rezim untuk bertransisi balik pada 2019–20 (%)



Sumber: *V-Forecast*: Memprediksi Transisi Rezim yang Merugikan (*Predicting Adverse Regime Transitions*, PART). https://www.v-dem.net/en/analysis/Forecast/

5 Alat ini tersedia di https://www.v-dem.net/en/analysis/Forecast/

Di antara kelompok negara tersebut, Jepang memiliki risiko terendah atas transisi rezim ke arah autokrasi dengan hanya 1,5 persen peluang transisi dalam dua tahun ke depan. Indonesia memiliki peluang yang sedikit lebih tinggi, yaitu 4,6 persen, namun masih masuk dalam kategori risiko rendah, sejajar dengan Singapura, Amerika Serikat, dan Kamboja.[6] Burma/Myanmar, India, Malaysia, dan Timor-Leste diprediksikan berada dalam risiko lebih tinggi untuk bertransisi balik. Terakhir, Filipina dinobatkan sebagai rezim yang dinilai paling berisiko untuk bertransisi ke arah autokrasi dalam periode 2019–20 (tidak hanya di antara sampel ini, tetapi dari seluruh negara yang datanya tersedia), dengan peluang transisi hampir 50: 50.

Jadi, dalam konteks estimasi ini, situasi Indonesia sekali lagi tampak cukup baik. Namun, apa yang menjadi titik masalah pada demokrasi Indonesia? Apa indikator-indikator peringatan dini yang harus diwaspadai? Mari kita lihat situasi demokrasi di Indonesia secara keseluruhan saat ini dibandingkan dengan 10 dan 20 tahun lalu.

Dua panel atas pada Gambar 2.7 menunjukkan peringkat demokrasi Indonesia dalam lima ukuran demokrasi yang berbeda—elektoral, liberal (fokus kita), partisipatori, deliberasi, dan egalitarian. Grafik di sebelah kiri atas membandingkan kondisi di tahun 1998 dengan tahun 2008. Kita tahu bahwa status demokrasi Indonesia pada 1998 masih cukup suram, karena Indonesia baru berada pada permulaan transisi menuju demokrasi. Sepuluh tahun kemudian kita bisa melihat cerita yang secara dramatis berbeda, dengan perbaikan signifikan pada kelima indeks demokrasi. Pada tahun 2008–09 Indonesia telah menjadi salah satu cerita sukses proses demokratisasi di dunia—sebuah negara demokrasi elektoral yang kokoh.

Kita tentunya berharap, dan bahkan memperkirakan, bahwa demokrasi Indonesia akan semakin terkonsolidasi dalam dan meluas selama satu dekade sesudahnya. Sebaliknya, kita justru menemukan terjadinya penurunan di semua indeks demokrasi

6 Perlu diperhatikan bahwa untuk Singapura dan Kamboja, perangkat prediksi ini mengestimasikan risiko peralihan dari autokrasi elektoral menjadi autokrasi tertutup dengan tanpa pemilu sama sekali.

antara 2008 dan 2018 (panel kanan atas pada Gambar 2.7). Tentu saja, kita perlu mengingat bahwa penurunan ini sebenarnya relatif kecil. Indonesia masih berada jauh dari jurang keruntuhan demokrasi. Sebagai konteks, dua panel di bawah pada gambar yang sama menunjukkan peringkat demokrasi untuk Hungaria dan Amerika Serikat selama 10 tahun terakhir. Hungaria nyata menjadi contoh kasus autokratisasi dan keruntuhan demokrasi. Hal ini terefleksikan dalam penurunan tajam di kelima ukuran demokrasi. Pola yang terjadi di Amerika Serikat tampak sangat mirip dengan di Indonesia, dengan sedikit penurunan di semua indikator, dan yang terbesar adalah di area demokrasi deliberatif.

Data V-Dem juga memungkinkan kita untuk menelusuri dan mengamati indikator-indikator spesifik yang menyebabkan penurunan peringkat demokrasi Indonesia. Dengan memperhatikan pola-pola autokratisasi modern yang sudah kita diskusikan, saya akan fokus pada kualitas Pemilu, kekuatan partai politik, dan derajat polarisasi di Indonesia.

KUALITAS PEMILU

Dalam hal kualitas pemilihan umum, terdapat beberapa hal yang berjalan baik di Indonesia dan beberapa aspek yang perlu dikhawatirkan. Salah satu hal yang cukup kuat adalah administrasi pemilihan, terutama terkait dengan kapasitas dan otonomi dari Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang secara kompeten mengorganisir salah satu rangkaian Pemilu yang paling kompleks di dunia. Fakta bahwa Pemilu Indonesia terus berlangsung dengan sedikit kejadian kekerasan terkait Pemilu adalah sebuah kekuatan, meskipun kejadian kekerasan pasca-Pemilu pada Mei 2019 cukup mengganggu pencapaian ini, sebagaimana Toha dan Harish menjelaskan dalam bagian lain pada buku ini. Secara agregat, kebebasan berekspresi berjalan cukup stabil dan kebebasan berasosiasi juga cukup kokoh, terutama ketika itu berkenaan dengan hak-hak partai politik. Secara keseluruhan, data V-Dem mengesankan bahwa Pemilu Indonesia berjalan bebas dan adil, sebagaimana yang telah diekspektasikan.

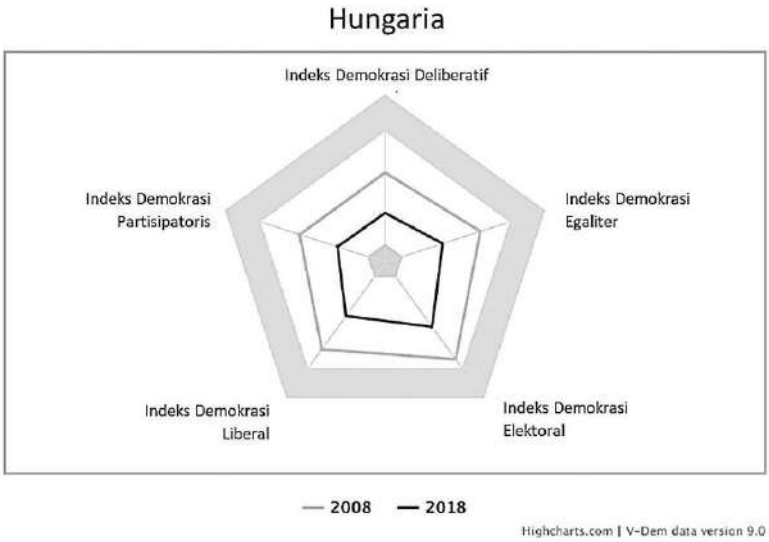
Namun, terdapat beberapa aspek yang mengkhawatirkan. Sementara kebebasan untuk berasosiasi berjalan cukup mantap dan partai-partai bebas untuk berorganisasi dan bersaing, situasi masyarakat sipil malah memburuk. Organisasi masyarakat sipil menghadapi lebih banyak batasan dan represi dibandingkan dengan yang mereka alami dalam 10 tahun lalu, dan ini terasa sangat nyata bagi kelompok-kelompok agama tertentu. Tulisan dalam buku ini mencatat peningkatan kekhawatiran atas intervensi pemerintah yang justru memperburuk–bukan melindungi—kebebasan-kebebasan sipil, termasuk kebebasan untuk mengekspresikan kepercayaan politik tertentu, mengkritisi pemerintah dan tokoh politik, serta mempraktikkan keyakinan agama tertentu.

Hal lain yang mengkhawatirkan adalah, sementara Pemilu secara umum berjalan cukup baik, bebas, dan adil, terdapat peningkatan penyimpangan Pemilu sejak 2008, termasuk peningkatan prevalensi pembelian suara (*vote buying*) dalam Pemilu. Setiap penyelenggaran Pemilu sejak 1999 selalu dibarengi dengan meningkatnya praktik pembelian suara di Indonesia, merujuk pada data V-Dem.[7] Fakta maraknya pembelian suara sudah diakui secara luas (Aspinall dan Sukmajati, 2016; Muhtadi, 2019). Pertanyaannya kemudian adalah, apakah ini dapat mengganggu stabilitas demokrasi? Terdapat perdebatan tentang ini dalam literatur komparatif. Pada satu sisi, klientalisme, termasuk pembelian suara, memberikan manfaat ekonomi pada masyarakat, yang jika tidak, mungkin akan tidak terlayani oleh negara. Di sisi lain, praktik pembelian suara atau bentuk klientalisme yang lain dapat mengacaukan insentif dan perilaku pejabat-pejabat terpilih dan pemilih. Secara spesifik, pembelian suara Pemilu atau bentuk politik uang lainnya meningkatkan biaya Pemilu, dan politisi bagaimanapun juga akan berusaha menutup biaya tersebut ketika sudah menjabat. Hal ini pada akhirnya akan mengarah pada korupsi dan pengkaplingan kebijakan publik. Hal ini juga akan berakibat pada terbatasnya kebijakan publik serta kurangnya pasokan barang-barang publik yang paling

7 Data belum tersedia untuk Pemilu 2019

dibutuhkan masyarakat (Aspinall dan Berenschot, 2019: 167–8). Peningkatan korupsi dan kurangnya pasokan barang publik yang esensial ini akan membuat masyarakat menjadi tidak puas dan kecewa dengan sistem demokrasi.

Gambar 2.7 Perubahan demokrasi Indonesia dari waktu ke waktu



[redacted]

KEKUATAN PARTAI-PARTAI POLITIK

Hal kedua yang mengkhawatirkan di Indonesia adalah melemahnya partai-partai politik yang sudah terjadi dalam beberapa

dimensi selama 10 tahun terakhir. Partai-partai tersebut saat ini secara organisasi terlihat lebih lemah daripada sebelumnya—mereka semakin mengandalkan kandidat-kandidat yang direkrut dari luar dan gagal menjaga koherensi platform kampanye yang mereka miliki (lihat Mietzner, pada buku ini, untuk analisis komprehensif tentang pergeseran ini). Partai semakin tidak berorientasi pada program dan perbedaan antarpartai dalam hal program dan kebijakan juga semakin sumir. Terakhir, kaitan antara pemilih dan partai telah terputus, sampai pada tahap kita bisa dengan nyata melihat tidak adanya lagi kaitan yang kuat–meskipun biasanya bersifat semi-permanen–antara partai dan kelompok pemilih tertentu. Proporsi pemilih yang menyatakan dekat dengan partai politik tertentu jatuh dari 86 persen pada 1999 menjadi 10 persen pada Pemilu terakhir, dengan penurunan terbesar terjadi setelah dimulainya sistem perwakilan proporsional daftar-terbuka penuh pada 2009 (Muhtadi, 2019).

Kenapa kita perlu khawatir tentang melemahnya partai politik Indonesia? Partai adalah simbol dan wajah dari demokrasi. Organisasi ini yang paling sering dilihat oleh pemilih dan yang paling mungkin berinteraksi dengan pemilih, di luar para kandidat. Jika mereka berfungsi dengan baik, pemilih akan lebih mungkin untuk merasa puas dengan sistem demokrasi. Jika tidak, maka demokrasi akan kehilangan legitimasinya. Partai juga merupakan mesin utama demokrasi. Mereka mengagregasi dan mengartikulasikan kepentingan-kepentingan, mereka membantu mengurangi biaya kampanye dan mobilisasi, mereka memfasilitasi aksi kolektif dalam badan legislatif, dan mereka juga memampukan pemilih untuk menagih akuntabilitas pemerintah (Hicken, 2009). Partai umumnya juga memiliki horizon waktu yang lebih panjang dan konstituen yang lebih luas daripada para politisi secara individual sehingga mampu menyeimbangkan kepentingan yang sempit dan jangka pendek dari kalangan politisi dengan kepentingan partai yang lebih luas dan berjangka panjang (Hicken, 2018). Terdapat pengecualian, tentu saja, tetapi kita tahu bahwa secara empiris autokratisasi dan keruntuhan demokrasi lebih kecil kemungkinannya untuk terjadi di negara-negara dengan partai-partai politik yang kuat dan masyarakat sipil

yang tangguh (Bernard dkk., 2015). Hal ini terjadi karena partai yang kuat dan masyarakat sipil yang kokoh akan meningkatkan biaya untuk membelot dari sistem demokrasi bagi para calon autokrat. Kita juga tahu bahwa para tokoh populis lebih kecil kemungkinannya untuk muncul dan berhasil di negara-negara dengan partai politik yang kuat. Sementara itu, partai dengan organisasi yang lemah dan elektorat yang tak terhubung dengan partai politik akan membuka pintu lebar-lebar untuk munculnya para populis (Self dan Hicken, 2018).

POLARISASI

Racun polarisasi yang merasuk di ranah publik—berwujud pembelahan masyarakat menjadi kubu-kubu yang saling bertentangan dan diliputi ketidakpercayaan—merupakan ancaman yang semakin meningkat bagi demokrasi di seluruh dunia. Dalam ulasan terbaru mengenai kasus-kasus autokratisasi dalam demokrasi elektoral dan liberal, para peneliti menemukan bahwa polarisasi telah meningkat secara tajam di semua kasus kecuali satu saja (Coppedge dkk., 2019). Di negara-negara yang berada dalam proses autokratisasi, terjadi penurunan dalam hal penghormatan elite-elite politik terhadap lawan politik, demikian juga dalam penggunaan alasan atau argumen faktual, serta keterikatan dengan masyarakat. Sementara itu, terjadi peningkatan penggunaan ujaran kebencian. Digitalisasi dan pertumbuhan media sosial turut membantu mengamplifikasi dan membakar polarisasi ini. Hal yang berbahaya dari polarisasi (dan sekawanannya, populisme) adalah karena mereka menggerogoti dua pilar fundamental kestabilan demokrasi: pengakuan dari yang kalah dan pengendalian diri dari yang menang dalam kontestasi elektoral. Izinkan saya mendiskusikan masing-masing secara bergiliran.

Loser's consent atau persetujuan yang kalah. Ujian krusial bagi konsolidasi demokrasi adalah tentang bagaimana seorang individu dan suatu kelompok bereaksi ketika kalah dalam kontestasi elektoral. Apakah mereka setuju untuk patuh dan diatur oleh pemenang? Apakah mereka tunduk pada aturan

permainan yang berlaku dan menerima legitimasi kemenangan lawannya? Atau, apakah mereka menolak untuk mengakui bahwa hasil Pemilu telah mewakili secara akurat pandangan dari rakyat, kemudian mencari cara untuk mengacaukan atau menumbangkan pemerintah terpilih? Satu tanda dari polarisasi adalah retorika yang datang dari para pecundang ini setelah masa Pemilu. Kritikan sengit dan kekecewaan-kekecewaan sebenarnya wajar-wajar saja—ini merupakan bahasa dari sebuah oposisi loyal. Tetapi retorika yang menggugat legitimasi pemenang itu mengkhawatirkan—ini merupakan ungkapan dari sebuah pemberontakan.

Winner's restraint atau pengendalian diri dari yang menang. Demokrasi tidak akan bisa bertahan jika, ketika saat memegang kekuasaan, pemenang dipandang secara aktif mencoba untuk menghukum dan mengeliminasi lawan politiknya. Kita di sini tidak sedang membahas pendekatan umum dalam politik seperti 'pemenang memperoleh semua manfaat'. Merupakan hal wajar ketika pemenang memberikan imbalan bagi pendukungnya, dengan sedikit merugikan pihak lawannya. Namun, jika retorika yang keluar dari kubu pemenang adalah tentang tidak adanya tempat bagi oposisi, jika pemenang berupaya untuk secara permanen membengkokkan kerja lembaga pemerintahan bagi keuntungan mereka saja, mengkriminalisasi oposisi, atau secara permanen mengasingkan lawan politiknya, maka kita harus mulai mengkhawatirkan stabilitas dari demokrasi.

Beberapa faktor dapat memengaruhi probabilitas bagi yang kalah untuk memberikan pengakuan/persetujuan mereka dan yang menang menunjukkan pengendalian diri. Keduanya lebih mungkin terjadi ketika kontestasi elektoral dipandang bebas dan adil. Pengakuan dari yang kalah dan pengendalian diri dari yang menang juga lebih mungkin muncul saat kekuasaan dibagi di antara beberapa partai, dan jika terdapat hambatan, mekanisme kontrol terhadap kubu pemenang tetap ditegakkan. Baik pihak yang menang atau yang kalah, keduanya lebih mungkin untuk mematuhi peraturan demokrasi yang berlaku jika mereka percaya bahwa terdapat peluang bagus pada Pemilu berikutnya untuk dapat menghasilkan pemenang yang berbeda. Pada

akhirnya, lawan-lawan politik lebih mungkin untuk tidak merasa terancam ketika mereka percaya bahwa preferensi ideologis yang mereka miliki tidak jauh berbeda dengan yang dimiliki oleh kubu pemenang. Untuk meringkasnya, Pemilu yang bebas dan adil, pembagian kekuasaan, pergantian kekuasaan, tegaknya mekanisme kontrol, dan tidak adanya polarisasi adalah faktor-faktor utama yang berkontribusi atas pengakuan/persetujuan dari yang kalah dan pengendalian diri dari yang menang. Maka, sebaliknya, tidak adanya faktor-faktor tersebut dapat menggerogoti dua pilar demokrasi tersebut.

Bagaimana keadaan Indonesia dapat disimpulkan dalam hal lima faktor ini? Kita sudah melihat bahwa—meskipun terdapat beberapa masalah terkait dengan proses Pemilu dan kualitas organisasi kelompok masyarakat dan partai politik yang ada—Pemilu Indonesia, secara umum, terus berlangsung bebas dan adil. Indonesia adalah inovator dalam pembagian kekuasaan. Slater dan Simmons (2013) telah menggambarkan hal yang biasa kita lihat di Indonesia sebagai 'pembagian kekuasaan yang bebas' (*promiscuous powersharing*)—melalui koalisi pemerintahan secara besar-besaran dan tidak adanya partai yang secara permanen ditutup dari akses atas sumber daya (lihat juga Slater, 2004). Walaupun pastinya terdapat biaya atas tingginya tingkat pembagian kekuasaan itu, hal ini telah membantu menurunkan ongkos pertaruhan (*stake*) bagi kedua kubu yang menang dan yang kalah serta membantu memastikan sebagian besar kubu untuk berkomitmen pada norma-norma demokrasi. Fakta bahwa tidak ada satu partai yang mampu mendominasi Pemilu legislatif dan presidensiil juga berarti bahwa sebagian besar aktor tetap berinvestasi pada demokrasi. Demikian pula dalam konteks kontrol, lembaga-lembaga legislatif dan yudikatif, meskipun jauh dari sempurna, tidak sepenuhnya dikuasai atau dipinggirkan oleh lembaga eksekutif sebagaimana kita lihat pada banyak konteks proses autokratisasi.

Munculnya peraturan baru di akhir 2019 yang melucuti kuasa-kuasa penting dari Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dan mengurangi independensinya menjadi hal yang sangat mengkhawatirkan (lihat Power pada buku ini). Undang-

Undang baru ini merupakan serangan yang belum pernah terjadi sebelumnya pada salah satu lembaga paling penting di Indonesia dalam kontrol terhadap korupsi politik.

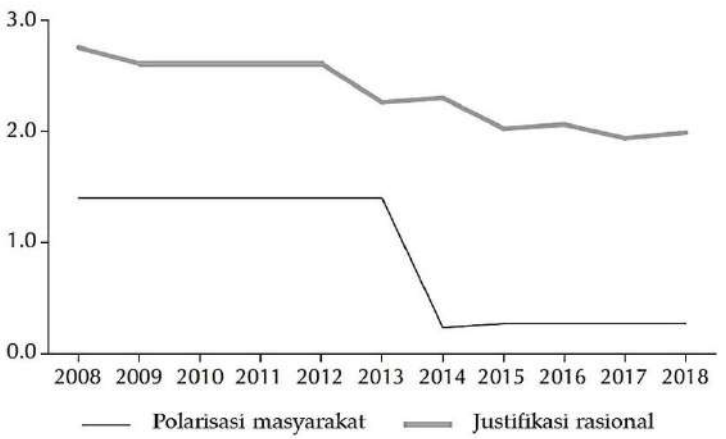
Terakhir, kita sampai pada pertanyaan tentang polarisasi. Dalam hal ini, data yang ada tidaklah menggembirakan. Polarisasi, dalam pandangan saya, adalah kelemahan utama dalam demokrasi Indonesia. Merujuk pada beberapa indikator utama, tingkat polarisasi di Indonesia telah meningkat dalam beberapa tahun terakhir dan tingkat keberadaban dalam pertukaran wacana juga makin memburuk. Hal ini seringkali didiskusikan di media populer dan juga oleh para ahli dan pengamat (lihat Nuraniyah; Warburton, pada buku ini). Ini juga tampak nyata dalam peraturan-peraturan yang mengarah pada kriminalisasi terhadap pengkritik lembaga-lembaga pemerintah dan pejabatnya (lihat Setiawan, pada buku ini). Pola ini terefleksikan dalam data V-Dem.

Mari kita mempertimbangkan beberapa indikator berbeda tentang seberapa deliberatif atau terbelahnya demokrasi Indonesia.

Selama 10 tahun terakhir, terdapat sedikit peningkatan di dalam penggunaan ujaran kebencian oleh partai politik besar, penurunan deliberasi publik secara luas terkait dengan isu-isu kebijakan penting, dan sedikit penurunan dalam pengakuan dan penghormatan elite-elite politik atas argumen-argumen yang berlawanan. Namun, yang lebih mengkhawatirkan adalah kita melihat penurunan tajam dalam hal keinginan elite politik untuk terlibat dalam debat kebijakan yang bermakna dengan memberikan penjelasan ke publik terkait kebijakan yang mereka hasilkan dan justifikasi atas posisi mereka tersebut (Gambar 2.8). Hal yang terakhir tersebut umumya menjadi indikator tingkat polarisasi, dan V-Dem sudah mendokumentasikan peningkatan yang mencemaskan dalam hal polarisasi selama beberapa tahun terakhir. Pada Gambar 2.8, nilai yang lebih rendah menunjukkan tingkat polarisasi yang lebih besar. Pada skala mulai dari polarisasi serius sampai pada tidak adanya polarisasi sama sekali, tingkat polarisasi di Indonesia saat ini berada dalam tahap serius. Kita bisa saja beralasan bahwa peningkatan polarisasi ini hanya bersifat

sementara: bahwa polarisasi merupakan residu dari dua Pemilu presiden terakhir ini, yang menampilkan pertarungan antara dua kandidat yang sama secara berulang. Meskipun demikian, polarisasi merupakan indikator peringatan untuk demokrasi Indonesia.

Gambar 2.8 Peningkatan polarisasi di Indonesia



Catatan: Skor yang lebih rendah menunjukkan polarisasi yang lebih besar atau keinginan yang lebih kecil untuk terlibat dalam debat yang beralasan.

Sumber: Coppedge dkk. (2019).

Mengapa polarisasi berpotensi membawa masalah yang serius? Salah satu teka-teki dari gelombang ketiga autokratisasi adalah bagaimana kalangan autokrat dengan begitu mudahnya meruntuhkan demokrasi. Kenapa pemilih dan partai yang secara rutin menyatakan dukungannya pada demokrasi, seperti yang terjadi di Indonesia, secara simultan justru mendukung pemimpin yang merusak demokrasi? Perlu diingat bahwa lembaga tidak dengan sendirinya bisa membatasi perilaku autokratik. Agar efektif, mereka harus didukung oleh partai-partai, rakyat, dan norma-norma tentang perilaku yang diterima oleh masyarakat. Dengan kata lain, partai dan rakyat harus bersedia menuntut pertanggungjawaban pemimpin-pemimpin atas penyimpangan norma-norma demokrasi dan serangan pada

lembaga-lembaga demokrasi. Bagaimanapun juga, polarisasi cenderung memutus jalur mekanisme akuntabilitas tersebut. Polarisasi dapat diasosiasikan dengan retorika dan sikap yang tidak toleran, terkait dengan pemisahan masyarakat menjadi dua kelompok homogen yang saling bertentangan. Ketika tingkat polarisasi itu tinggi, satu kelompok tidak hanya menentang tetapi juga memandang rendah kelompok yang lain, dan mencari cara untuk mengalahkan kelompok lain dengan cara apa pun juga.[8] Di mana sikap-sikap semacam ini berakar dan bertumbuh, di sana lah demokrasi berada dalam bahaya.

Svolik (2019: 23) menjelaskan bagaimana polarisasi seperti yang berkembang di Indonesia meruntuhkan pondasi-pondasi demokrasi. Svolik mencatat bahwa, dalam sebuah sistem demokrasi, pemilih seringkali dihadapkan dengan pilihan antara dua hal yang berpotensi saling bertentangan: dukungan mereka atas prinsip-prinsip demokrasi, dan kepentingan partisan atau kepentingan politik mereka. Dalam konteks tersebut, para autokrat 'meminta pendukung mereka untuk menukar prinsip-prinsip demokrasi mereka dengan kepentingan partisan' (ibid.). Dalam masyarakat yang terpolarisasi, rakyat menjadi bagian dari pendukung demokrasi selama kubu mereka menang. Namun, jika kebutuhan untuk menghentikan penyimpangan yang dilakukan para autokrat membuat mereka harus mendukung atau membela kubu lawan, mereka akan memilih untuk tidak melakukannya (Svolik, 2019: 24). Singkatnya, di antara pemilih yang terpolarisasi secara tajam, prinsip persetujuan dari pihak yang kalah dan pengendalian diri dari pihak pemenang akan hancur berantakan. Dalam kondisi seperti ini, bahkan pemilih yang menilai tinggi demokrasi akan bersedia mengorbankan norma dan kelembagaan demokrasi (yang mereka percayai) dalam upaya mendukung politisi yang membela kepentingan mereka, atau menghukum lawannya (ibid.).

Para calon autokrat gaya baru ini tidak secara langsung mengancam Pemilu demokratis, setidaknya pada tahap awal. Sebaliknya, mereka memakai kemenangan di Pemilu sebagai basis legitimasi mereka. Namun, ketika Pemilu berakhir,

8 Ini juga inti dari pembelahan masyarakat yang dicari oleh populis, diciptakan, juga dieksploitasi (Mudde 2017).

mereka memandang kontrol atas kekuasaan mereka sebagai halangan untuk ditaklukkan bahkan untuk dihapuskan. Mereka menganggap adanya ketidaksetujuan atas kebijakan dan prioritas mereka sebagai hal yang tidak relevan, haram, dan tidak bermoral. 'Polarisasi menghadiahi para autokrat dengan peluang struktural, di mana mereka bisa merusak demokrasi tanpa konsekuensi apa pun" (Svolik, 2019: 24; lihat juga Gandhi, 2019). Singkatnya, polarisasi merupakan senjata penting bagi bakal penggelembung kekuasaan eksekutif dan autokrat, dan kita sudah mulai melihat bagaimana senjata ini digunakan berserta dampaknya di Indonesia.

KESIMPULAN

Sebagai kesimpulan, demokrasi Indonesia memang tidak sempurna, begitupun semua demokrasi di negara lain, tetapi secara umum demokrasi Indonesia cukup sehat jika dibandingkan dengan negara-negara tetangga, dan dengan banyak negara demokrasi di dunia. Sejarah stabilitas demokrasi Indonesia selama dua-dekade terakhir patut dipuji, sebagaimana Indonesia tercatat mampu menyelenggarakan Pemilu-pemilu yang, pada sebagian besar aspek, damai, bebas, dan adil. Perhatian pada kerentanan dalam demokrasi Indonesia tidak seharusnya membuat kita mengecilkan keberhasilan-keberhasilan yang telah dicapai melainkan lebih untuk memberikan harapan bagi berlanjutnya daya lenting demokrasi Indonesia dalam menghadapi tantangan-tantangan baru.

Bagaimanapun juga, terdapat aspek-aspek yang perlu dikhawatirkan—tanda-tanda peringatan yang layak diperhatikan jika Indonesia berniat menghindari atau menahan langkah mundur menuju autokrasi. Lemahnya partai-partai politik dan tingginya klientalisme elektoral masih memberatkan laju kemajuan demokrasi Indonesia. Akan tetapi, yang paling mengkhawatirkan adalah lingkungan sosial dan politik yang semakin terpolarisasi, yang berkontribusi pada semakin memburuknya situasi yang dihadapi oleh organisasi masyarakat sipil, rusaknya kepercayaan terhadap hasil-hasil Pemilu di sebagian kelompok masyarakat, dan

memberi bahan bakar atas upaya-upaya untuk mengkriminalisasi pihak yang berbeda pendapat. Inilah saat yang tepat bagi para pendukung demokrasi untuk melakukan sesuatu jika ingin Indonesia tetap menjadi negara demokratis terkemuka di Asia Tenggara.

REFERENSI

Aspinall, E. 2011. 'Democratization and ethnic politics in Indonesia: nine theses'. *Journal of East Asian Studies* 11(2): 289–319.

Aspinall, E. dan W. Berenschot. 2019. *Democracy for Sale: Elections, Clientelism, and the State in Indonesia*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Aspinall, E. dan M. Sukmajati (ed.). 2016. *Electoral Dynamics in Indonesia: Money Politics, Patronage and Clientelism at the Grassroots*. Singapore: NUS Press. Bermeo, N. 2016. 'On democratic backsliding'. *Journal of Democracy* 27(1): 5–19. Bernard, M., A. Hicken, C. Reenock, dan S.I. Lindberg. 2015. 'Institutional sub systems and the survival of democracy: do political and civil society matter?'. V-Dem Working Paper 4. Gothenburg: Varieties of Democracy Institute. https://www.v-dem.net/media/filer_public/62/8e/628e4e08-ffb4-45ee-84c5-a25032d1b0dc/v-dem_working_paper_2015_4.pdf

Coppedge, M., J. Gerring, C.H. Knutsen, S.I. Lindberg, J. Teorell, D. Altman, M. Bernhard, dkk. 2019. 'V-Dem dataset—version 9'. Gothenburg: Varieties of Democracy Institute. https://doi.org/10.23696/vdemcy19

Davidson, J.S. 2009. 'Dilemmas of democratic consolidation in Indonesia'. *Pacific Review* 22(3): 293–310.

Gandhi, J. 2019. 'The institutional roots of democratic backsliding'. *Journal of Politics* 81(1): e11–e16.

Hicken, A. 2009. *Building Party Systems in Developing Democracies.* New York: Cambridge University Press.

Hicken, A. 2018. 'Party systems and the politics of development'. Dalam *Handbook on the Politics of Development*, diedit oleh C. Lancaster dan N. van de Walle, 499–516. Oxford: Oxford University Press.

Kimura, E. 2012. 'Indonesia in 2011: a glass half-empty'. *Asian Survey* 52(1): 186–94. Levitsky, S. dan D. Ziblatt. 2018. *How Democracies Die*. New York: Broadway Books. Lührmann, A. dan S.I. Lindberg.

2019. 'A third wave of autocratization is here: what is new about it?'. *Democratization* 26(7): 1,095–113.

Lussier, D.N. dan M.S. Fish. 2012. 'Indonesia: the benefits of civic engagement'. *Journal of Democracy* 23(1): 70–84.

Mietzner, M. 2009. 'Indonesia's 2009 elections: populism, dynasties and the consolidation of the party system'. *Analysis*. Sydney: Lowy Institute for International Policy. Mei. https://www.files.ethz.ch/isn/100187/ Mietzner_0509LowyAnalysis.pdf

Morgan, R.K., A. Beger, dan A. Glynn. 2019. 'Varieties of forecasts: predicting adverse regime transitions'. V-Dem Working Paper 89. Gothenburg: Varieties of Democracy Institute. https://www.v-dem.net/media/filer_public/b9/b2/b9b2c233-ec45-425d-a397-1cd80dadb63a/v-dem_working_paper_2019_89.pdf

Mudde, C. 2017. 'Populism: an ideational approach'. Dalam *The Oxford Handbook of Populism*, diedit oleh C.R. Kaltwasser, P. Taggart, P.O. Espejo, dan P. Ostiguy. New York: Oxford University Press.

Muhtadi, B. 2019. *Vote Buying in Indonesia: The Mechanics of Electoral Bribery*. Singapore: Palgrave Macmillan. https://link.springer.com/book/10.1007/978-981-13-6779-3

Powell, J.M. dan C.L. Thyne. 2011. 'Global instances of coups from 1950 to 2010: a new dataset'. *Journal of Peace Research* 48(2): 249–59.

Scarpello, F. 2008. 'Ten years after Suharto, Indonesia is a glass half full'. *World Politics Review*, 21 Mei. https://www.worldpoliticsreview.com/articles/2163/ten-years-after-suharto-indonesia-is-a-glass-half-full

Self, D. dan A. Hicken. 2018. 'Why populism? How parties shape the electoral fortune of populists'. V-Dem Working Paper 76. Gothenburg: Varieties of Democracy Institute. https://www.v-dem.net/media/filer_public/d8/eb/d8ebc26f-733e-4fa9-b48a-e50a4833c9a7/v-dem_working_paper_2018_76.pdf

Slater, D. 2004. 'Indonesia's accountability trap: party cartels and presidential power after democratic transition'. *Indonesia* 78(Oktober): 61–92. Slater, D. 2009. 'Democracy yes, accountability no?'. *Inside Indonesia* 95(Jan–Mar). https://www.insideindonesia.org/democracy-yes-accountability-no

Slater, D. dan E. Simmons. 2013. 'Coping by colluding: political uncertainty and promiscuous powersharing in Indonesia and Bolivia'. *Comparative Political Studies* 46(11): 1,366–93.

Svolik, M.W. 2019. 'Polarization versus democracy'. *Journal of Democracy* 30(3): 20–32.

Zaman, A.N. 2008. '10 years after Suharto'. Common Ground News Service, 16 Juli. https://www.worldpress.org/Asia/3200.cfm.

3 Keberhasilan dan kelangsungan demokrasi Indonesia yang rapuh

Dan Slater

Demokrasi sedang surut dan otoritarianisme tengah mengalami pasang naik di seluruh dunia. Dengan latar belakang yang tidak menggembirakan ini, secara relatif Indonesia telah lama menonjol sebagai sebuah kisah sukses—meskipun dengan kadar yang semakin pudar. Esai ini menawarkan penjelasan yang berlandaskan sejarah tentang mengapa Indonesia bisa mencapai kesuksesan tersebut selama dua dekade terakhir. Ini juga bertujuan untuk mengklarifikasi mekanisme yang telah menggoyahkan demokrasi di Indonesia serta membuatnya tetap rentan terhadap kemerosotan lebih lanjut. Titik tolak saya adalah keyakinan bahwa menjelaskan kesuksesan demokrasi membutuhkan perhatian menyeluruh terhadap berbagai cara yang bisa membuat demokrasi gagal.

Argumen yang saya ajukan untuk menjelaskan keberhasilan Indonesia bertumpu pada warisan sejarah yang dinikmati negara ketika bertransisi ke tatanan demokrasi pada 1998-99: khususnya: (1) *nasionalisme egaliter* yang diwarisi dari sebelum periode otoriter, dan; (2) *pembangunan kelembagaan* yang diwarisi dari periode otoriter itu sendiri. Saya berpendapat bahwa kedua warisan sejarah tersebut dengan baik bisa menjelaskan mengapa Indonesia

berhasil menghindari empat jebakan besar yang sering dihadapi oleh negara demokrasi baru: kegagalan negara, pengambilalihan militer, otoritarianisme elektoral, dan demokrasi illiberal.[9]

Namun, saya juga berpendapat bahwa Indonesia belum sepenuhnya lolos, dan tidak pernah bisa sepenuhnya lepas dari bahaya keempat: demokrasi illiberal. Apakah Indonesia akan mampu menghindar untuk tidak terperosok dalam kubangan demokrasi illiberal, itu sangat bergantung pada apakah warisan nasionalisme egaliternya yang dalam namun kian renggang tersebut mampu menahan tantangan-tantangan dari mereka yang ingin melemahkan dan menghancurkannya. Kerentanan terhadap demokrasi illiberal yang terus berlanjut ini menyebabkan peringkat demokrasi Indonesia tak tampak gemerlap. Tetapi penting untuk mengapresiasi bahwa tiga ancaman utama lainnya terhadap demokrasi—kegagalan negara, pengambilalihan militer, dan otoritariansme elektoral—semuanya telah berhasil dihindari. Saya berharap kemampuan untuk lolos dari jebakan-jebakan itu terus berlanjut, karena hal tersebut bukanlah pencapaian kecil.

Pada bagian berikut saya menjelaskan mengapa nasionalisme egaliter yang muncul selama masa perjuangan kemerdekaan yang sengit dan pembangunan kelembagaan yang terjadi di bawah rezim otoriter Orde Baru Soeharto (1966–1998) telah memberikan Indonesia seperangkat warisan sejarah yang telah membantu demokrasi untuk dapat berakar. Bagian selanjutnya akan menguraikan empat jebakan umum yang biasa dihadapi oleh negara demokrasi dan merinci bagaimana warisan sejarah Indonesia telah berfungsi sebagai sumber daya untuk menghindari setiap perangkap tersebut. Bagian kesimpulan menegaskan kembali bahaya yang terus berlanjut dan bahkan bersifat endemik dari demokrasi illiberal, tidak hanya di Indonesia tetapi di seluruh dunia demokrasi.

---

9 Jebakan kelima di Indonesia yang telah saya diskusikan panjang lebar di tempat lain (mungkin terasa meletihkan bagi sebagian pembaca), adalah apa yang kita sebut kolusi elite, yang lebih merupakan ancaman terhadap kualitas demokrasi daripada kelangsungannya. Jika kolusi elite ingin mengarah pada kehancuran demokrasi secara langsung, hal itu perlu dilakukan melalui salah satu perangkap lain yang dibahas di sini.

WARISAN SEJARAH

Nasionalisme egaliter

Nasionalisme memiliki reputasi yang buruk di kalangan liberal, dan hal itu terjadi bukan tanpa alasan. Memperlakukan bangsa sebagai prioritas yang lebih tinggi daripada nilai-nilai yang lebih universal dapat menyebabkan perilaku congkak yang merugikan di luar negeri dan tindakan penuh prasangka yang berbahaya di dalam negeri. Dalam pembahasan ini, poin pentingnya adalah bahwa nasionalisme sering digunakan untuk menindas minoritas etnis dan agama, dengan mendefinisikan mereka sebagai warga negara kelas dua yang tidak layak mendapatkan perlindungan liberal yang utuh yang seharusnya menyertai demokrasi sebagaimana yang dipahami secara substansial. Agar demokrasi bisa berkembang, tampaknya, nasionalisme perlu dijinakkan.

Namun, nasionalisme datang dalam banyak ragam yang berbeda, dan tidak semuanya bekerja dengan tujuan yang berlawanan dengan pembangunan demokrasi. Ada dua perbedaan utama yang penting.[10] Pertama, komunitas politik nasional dapat didefinisikan dalam istilah yang lebih inklusif maupun lebih eksklusif dalam hal yang berkenaan dengan identitas askriptif seperti etnis dan agama. Seperti yang telah lama dikemukakan para cendikia, nasionalisme bisa lebih bersifat kebangsaan atau lebih bersifat etnis dalam karakternya, dan ini sangat penting bagi perkembangan demokrasi. Kedua, beberapa bangsa dibangun melalui mobilisasi dan kontribusi sosial para warga, sedangkan yang lain lahir tanpa menghilangkan posisi istimewa para elite tradisional, turun-temurun dan feodal sebagai bapak-bapak (dan tidak pernah ibu-ibu) bangsa. Kita bisa membedakannya sebagai nasionalisme elitis dan nasionalisme kerakyatan (Vom Hau, 2008).

Ketika nasionalisme bersifat kebangsaan dan kerakyatan, ia dapat dianggap egaliter, sedangkan nasionalisme yang menggabungkan ciri-ciri etnis dan elitis dapat disebut hierarkis. Argumen utama pertama yang saya buat di sini adalah bahwa

10 Paragraf dan argumen yang lebih luas ini mengacu pada kerja kolaboratif saya dengan Maya Tudor dari Universitas Oxford (lihat, misalnya, Tudor dan Slater 2016).

nasionalisme Indonesia jauh lebih egaliter daripada hierarkis, terutama dibandingkan dengan sebagian besar tetangganya di Asia Selatan dan Asia Tenggara, dan ini telah menjadi salah satu sumbangsih sejarah yang paling signifikan bagi keberhasilan demokrasi Indonesia yang mengejutkan.

Nasionalisme egaliter Indonesia adalah produk dari jalan revolusioner yang ditempuh Indonesia menuju kemerdekaan pada 1949. Sebagai koloni paling penting dan berharga di Kerajaan Belanda, Indonesia tidak akan memeroleh kemerdekaannya tanpa perlawanan. Jika India adalah permata mahkota Inggris, Indonesia adalah tiara bertahtakan berlian bagi Belanda. Jadi, ketika Perang Dunia II berakhir dan Jepang menyerah kepada Sekutu setelah empat tahun pemerintahannya atas Indonesia, Belanda kembali ke panggung dengan niat berkuasa di Indonesia untuk selamanya. Tak pelak lagi, yang terjadi selanjutnya adalah pertempuran berdarah dan brutal untuk kemerdekaan, yang disebut oleh kaum nasionalis Indonesia sebagai *perjuangan* (Reid 1974; lihat juga Kahin 1952).

Tokoh paling menonjol dalam perjuangan ini adalah Sukarno, seorang orator karismatik dan penutur multi-bahasa yang telah menginspirasi mobilisasi rakyat melawan Belanda, melintasi setiap pembelahan sosial yang bisa dibayangkan, selama beberapa dekade. Pesan konsisten Sukarno adalah bahwa kaum Marxis, muslim dan nasionalis semua bisa bersatu, dan memang harus bersatu, agar Indonesia bisa mengusir Belanda. Semua hal baik akan muncul kemudian setelah berakhirnya kolonialisme. Sukarno menghabiskan sebagian besar periode sebelum perang di penjara kolonial karena mengekspresikan ide-ide ini dan memobilisasi mereka dalam posisinya sebagai pendiri utama Partai Nasional Indonesia (PNI).

Penaklukan Jepang atas Indonesia adalah anugerah bagi Sukarno dan kaum nasionalis yang dipimpinnya, karena Jepang bertujuan memerintah dengan kolaborasi kaum nasionalis radikal kerakyatan yang anti-Belanda daripada dengan para kolaborator tradisional pro-Belanda. Mereka bahkan melangkah lebih jauh dengan memobilisasi sebuah tentara Indonesia yang sama sekali baru yang didedikasikan untuk pertahanan-diri nasional. Di

bawah pemerintahan Jepang, nasionalis egaliter seperti Sukarno ikut berbagi kekuasaan, dan tidak meringkuk dalam sel penjara. Hal itu membuat mereka berada dalam posisi ideal setelah kekalahan dan kepergian Jepang untuk memimpin perjuangan rakyat yang penuh kekerasan dalam meraih kemerdekaan melawan kembalinya Belanda, dan menjadikan cita-cita mereka sebagai prinsip-prinsip dasar republik yang baru lahir.

Cita-cita nasionalis ini tidak eksklusif atau elitis. Baik di kalangan sayap sipil maupun militer, gerakan nasionalis Indonesia dipimpin oleh tokoh-tokoh yang tidak memiliki status turun-temurun atau bentuk hierarki formal lainnya. Mereka tidak memuja elite feodalistik atau dinasti lama, tetapi mengutamakan rakyat biasa, atau rakyat, sebuah kata yang memeroleh kekuatan mitos nasionalis yang setara dengan kata *perjuangan* dan *kemerdekaan*. Mungkin yang lebih signifikan, para nasionalis terkemuka Indonesia menangkis upaya untuk mendefinisikan bangsa dalam istilah agama, baik dengan menjadikan agama mayoritas muslim sebagai satu-satunya agama nasional yang diakui, atau dengan mengamanatkan bahwa umat muslim harus mengikuti hukum Islam.

Meskipun Indonesia tidak akan didefinisikan sebagai negara sekuler seperti India, negara akan mempertahankan jarak formal yang sama dari semua agama besar di negara tersebut. Menurut filosofi nasional resmi Pancasila, kepercayaan kepada Tuhan adalah wajib, dan warga negara harus menganut salah satu dari enam agama yang disetujui secara resmi: Islam, Budha, Protestan, Katolik, Hindu, atau Konghucu.

Nasionalisme egaliter tidak menjamin demokrasi—tidak ada faktor penyebab tunggal pula yang bisa menjaminnya, termasuk pembangunan ekonomi—tetapi hal itu membantu mengamankan dan mempertahankannya. Ketika seorang diktator menjadi terlalu korup, nasionalisme kerakyatan membantu menanamkan rasa kedaulatan rakyat yang bisa menarik banyak orang turun ke jalan untuk menggulingkannya. Ketika kekuatan intoleran kelompok etnis atau agama menyerang minoritas dengan cara yang tidak sesuai dengan demokrasi substantif, nasionalisme kebangsaan memberikan serangkaian narasi, undang-undang dan praktik yang dapat membantu membela kelompok yang ditindas tersebut.

Satu hal yang pasti, jenis-jenis nasionalisme adalah jenis-jenis yang ideal, dan tidak ada bangsa yang didefinisikan sepenuhnya egaliter atau hierarkis. Tidak kalah pentingnya, kemenangan nasionalisme egaliter pada saat kemerdekaan tidak menyingkirkan mereka yang lebih menyukai visi bangsa yang lebih hierarkis dari panggung politik. Pertempuran awal untuk memaknai bangsa dalam prinsip egaliter berkembang menjadi pertempuran untuk mempertahankan negara dari mereka yang menolak untuk menerima bahwa semua warga negara—terlepas dari etnis atau agamanya—harus memiliki hak yang sama dan status politik yang setara. Nasionalisme egaliter Indonesia jauh dari murni, dan bahkan tak lepas dari tantangan. Namun, hal itu memberikan sebuah sumber daya abadi untuk membangun dan mempertahankan demokrasi yang tidak dimiliki oleh banyak negara tetangganya.

Pembangunan kelembagaan

Setiap demokrasi di dunia, sampai taraf tertentu, bergantung pada ciri-ciri yang berkembang sebelum negara itu menjadi negara demokrasi. Mungkin kelas menengah perkotaan yang dinamis muncul selama masa otoriter. Mungkin sistem hukum yang berfungsi dengan lancar dibangun oleh penjajah dengan niat otoriter. Terkadang sebuah rasa kesadaran diri nasional, solidaritas dan modal sosial muncul dalam proses kolektif menentang tiran, baik yang tumbuh dari dalam maupun yang lahir di luar negeri. Tingginya tingkat literasi bisa saja didorong oleh pengajaran agama dalam masa pemerintahan dinasti prakolonial. Hal yang terpenting untuk didiskusikan di sini, terkadang rezim otoriter membangun institusi yang dapat diwarisi oleh demokrasi dan difungsikan untuk mendukung stabilitas demokrasi, bahkan jika itu bukan tujuan awal dari para pembuat institusi tersebut.

Pembangunan kelembagaan di bawah rezim otoriter Soeharto sangat mengesankan di dua domain, yang keduanya pada akhirnya membawakan keuntungan bagi stabilitas demokrasi di Indonesia. Domain pertama adalah kapasitas negara. Negara kolonial Belanda telah terkenal di dunia karena efektivitas

pemerintahannya—meskipun sebagian besar bersifat represif dan ekstraktif—tetapi warisan kelembagaan ini sebagian besar disia-siakan selama dua dekade pertama kemerdekaan Indonesia.

Administrator pemerintahan yang sebelumnya sangat cakap melaksanakan tugas-tugas birokrasi tersebut mendapati dirinya kekurangan sumber daya dan kehilangan otonomi operasional selama tahun-tahun penuh mobilisasi di sepanjang masa revolusi, demokrasi parlementer, dan 'Demokrasi Terpimpin' Sukarno (Feith 1962). Sukarno sangat tidak mempercayai partai politik, tetapi dia bahkan lebih tidak menghormati para birokrat. Saat Sukarno digulingkan dalam kekacauan konspirasi, komunisme dan kudeta yang mencabik-cabik negeri ini pada tahun 1965-1966, negara Indonesia saat itu tidak mempunyai kapasitas untuk memerintah, dan hampir tidak ada entitas ekonomi non-negara yang berfungsi dan bisa memainkan peran tersebut.

Keadaan berubah drastis saat Soeharto mengambil alih kekuasaan. Pada fase pertama transisi, elemen anti-komunis di militer Indonesia, yang dipimpin oleh Soeharto dan bersekutu erat dengan kalangan sipil Islam, melakukan pembantaian yang mengerikan terhadap Partai Komunis Indonesia (PKI) dan para simpatisannya. Ratusan ribu orang tewas. Di atas mereka inilah 'Orde Baru' Soeharto dibangun. Namun dengan mengecualikan tragedi PKI dan, setelah pertengahan 1970-an, Timor Timur, rezim Soeharto menggunakan represi mematikan dengan takaran yang sama seperti halnya paksaan yang mencekik (terhadap lawan politiknya) dan taktik kooptasi yang luas. Pembunuhan massal anti-komunis bukanlah pengecualian yang membuktikan kuasa tersebut; ini merupakan pengecualian yang membangun kekuasaan pemerintahan Orde Baru.

Hanya melalui rekonstruksi dan pembenahan secara menyeluruh terhadap negara Indonesia, rezim Soeharto mencapai stabilitas dan umur panjang. Militer adalah jantung politik Orde Baru, tetapi sama sekali bukan keseluruhan organisasinya. Sebagai permulaan, Soeharto telah menginvestasikan sumber daya baru yang sangat besar dalam penataan birokrasi, menggunakan penerimaan dari bantuan luar negeri Barat dan pasang naik bisnis minyak OPEC, dan kemudian menggunakan peningkatan

penerimaan negara dari pulihnya pertumbuhan ekonomi dan penanaman modal asing.

Perwira militer biasanya diberi berbagai posisi kepemimpinan di kementerian pemerintah, tetapi ini lebih untuk memastikan kesetiaan politik birokrasi daripada menerapkan pemerintahan militer. Birokrat diberi kepercayaan dan diberdayakan untuk memerintah, mulai dari pelaksanaan program Keluarga Berencana, swasembada beras hingga mengelola gejolak harga bahan pokok yang vital. Menimbang bahwa para birokrat sangat mendukung Orde Baru sebagai benteng pertahanan melawan komunisme dan sebagai sumber energi pembangunan dan teknokratik—di samping risiko yang jelas untuk secara terbuka berasosiasi dengan ideologi komunis atau Sukarnois—Soeharto tidak perlu khawatir bahwa birokrat membutuhkan pengawasan militer untuk melayani rezim.

Capaian utama dari pembangunan kapasitas negara yang berlangsung selama tiga dekade Orde Baru adalah rekam jejak pertumbuhan ekonomi yang sangat mengesankan dan stabilitas politik yang relatif kokoh (Hill, 1994). Satu hal yang pasti, pertumbuhan dan stabilitas tersebut didorong oleh korupsi besar-besaran yang pada akhirnya membantu menjatuhkan rezim Soeharto dalam krisis keuangan Asia 1997-98 (Aspinall, 2005). Namun, faktanya tetap tak tergoyahkan: munculnya "*leviathan*" dengan kecakapan yang memadai untuk memerintah adalah salah satu produk sampingan terpenting dari rezim Soeharto. Seperti yang akan kita lihat di bagian selanjutnya, hal ini telah membantu demokrasi Indonesia menghindari jebakan kegagalan negara dan pengambilalihan militer.

Area penting kedua untuk pembangunan kelembagaan di bawah Orde Baru Soeharto ada di partai politik. Oleh karena rezim memiliki dukungan yang begitu luas di seluruh spektrum politik, ia tidak takut untuk kembali menghidupkan politik elektoral dan sistem kepartaian yang sangat terkontrol dalam dekade pertama pendiriannya. Meskipun Orde Baru adalah sebuah rezim militer, ia mendapat dukungan sipil yang luar biasa. Pembangunan partai dan politik elektoral memberikan jalan bagi para pendukung tersebut untuk meraih pengaruh dan kemakmuran, meskipun berada dalam kungkungan paksaan

pemerintahan Orde Baru yang mencekik.Hal penting yang harus dicatat, Soeharto dengan cepat mendukung pembangunan sebuah partai politik pendukung rezim bernama Golkar. Nama partai ini mengungkapkan asal dan tujuan pemerintahannya. Sebuah akronim dari golongan karya (kelompok fungsional), Golkar adalah kendaraan politik yang dibangun dari berbagai organisasi politik konservatif yang muncul untuk melawan mobilisasi massa kiri radikal Sukarno dan PKI selama awal hingga pertengahan 1960-an. Secara formal, Golkar bukanlah parpol melainkan organisasi payung—secara simbolis berupa pohon beringin yang melayang—di mana semua organisasi politik itu bisa berteduh dan bersatu. Ini memudahkan Soeharto untuk mengamanatkan bahwa semua pegawai negeri sipil Indonesia menjadi anggota Golkar, karena organisasi itu berwujud lebih seperti kementerian super birokrasi daripada kendaraan partisan dalam istilah hukum. Namun dalam praktiknya, Golkar akan bersaing dalam pemilihan umum yang berlangsung setiap lima tahun melawan dua partai yang diizinkan untuk dibentuk oleh rezim tersebut—Partai Persatuan Pembangunan (PPP), yang berhaluan Islam, dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI) yang nasionalis—dan menghancurkan mereka. Intinya, aparatur negara secara langsung mengambil peran elektoral dari partai politik, tanpa menyerahkan kekuasaan atau sumber daya yang dimilikinya karena merupakan otoritas kedaulatan tertinggi Indonesia.

Melalui berbagai cara dan tipu daya, Golkar mendapatkan dukungan elektoral luar biasa dari pemilihan pertama di masa Orde Baru di tahun 1971 hingga pemilihan terakhir pada 1997. Tidak seperti banyak rezim militer murni dan rezim partai tunggal yang beralih ke demokrasi setelah Perang Dingin tanpa pengalaman elektoral sebelumnya, Indonesia menjadi negara demokrasi pada 1999 dengan sistem Pemilu yang sudah mapan (lihat, misalnya, Antlöv dan Cederroth, 2004). Persaingan partai memang diatur dengan ketat, tetapi tidak pernah absen. Politisi moderat dan konservatif tahu bahwa Pemilu adalah sesuatu yang mereka dapat terus menangkan, pada level yang mengesankan meskipun tak semasif kemenangan di era otoriter sebelumnya, bahkan setelah kompetisi demokrasi penuh telah diterapkan.

Golkar adalah satu-satunya partai politik dengan kehadiran mapan di tingkat lokal di seluruh Nusantara (Tomsa, 2008). Krisis ekonomi dan korupsi yang menimpa Soeharto dalam protes massa tahun 1998 membuat Golkar melemah tetapi tidak hancur. Untuk semua ketidakpastian yang menyelimuti transisi demokrasi Indonesia pada tahun 1998–1999, prosedur demokrasi yang tertata baik dengan cepat berfungsi lebih sebagai sumber stabilitas daripada ketidakstabilan di tengah kekacauan yang melanda Keteguhan aparat negara dan sistem partai yang dipimpin Golkar yang dibangun di bawah rezim Soeharto sangat penting bagi stabilitas demokrasi di masa transisi dan periode yang mengikutinya.

EMPAT JEBAKAN

Sejauh ini saya telah menyatakan bahwa gerakan dan revolusi kaum nasionalis Indonesia membangun nasionalisme yang relatif egaliter, baik dalam istilah kelas maupun etnoreligius (etnis-agama), dan bahwa rezim otoriter Orde Baru membangun partai dan organisasi negara yang relatif efektif. Di bagian ini saya menjelaskan bagaimana kedua warisan utama ini telah membantu Indonesia menghindari empat jebakan yang berbeda.

Sebuah negara demokrasi baru dapat mengalami (1) *kegagalan negara*, jika pemerintahan gagal dan negara tergiring menuju skenario perang saudara atau separatisme, atau elite penguasa mengambil tindakan otoriter yang ekstrem untuk mencegah munculnya skenario tersebut. Demokrasi juga bisa gagal melalui (2) *pengambilalihan militer*, jika para pria berseragam menolak untuk menerima batasan-batasan yang dihadirkan politik demokratis. Dalam skenario yang tidak terlalu ekstrem, demokrasi dapat mundur ke (3) *otoritarianisme elektoral*, jika politisi mulai melakukan apa pun yang mereka inginkan untuk memenangkan Pemilu, atau (4) *demokrasi illiberal*, jika mereka mulai melakukan apa pun yang mereka inginkan setelah memenangkan Pemilu.[11]

11 Saya mengembangkan perbedaan antara otoritarianisme elektoral dan demokrasi tidak liberal dalam Slater (2018).

Dengan kata lain, para otokrat elektoral melakukan represi partai oposisi melalui kotak suara; sedangkan para demokrat illiberal membidik kelompok minoritas, suara kritis, dan pengunjuk rasa yang menantang mandat mayoritas yang mereka dapatkan melalui pemilu.

Mengingat argumen yang ditawarkan dalam bab ini, bagaimana warisan nasionalisme egaliter dan pembangunan kelembagaan Indonesia telah membantu negara menghindari kehancuran di beberapa situasi sulit ini? Dan mengapa demokrasi illiberal terus membayangi sebagai perangkap terdalam di mana demokrasi Indonesia kemungkinan besar bisa terjerumus?

Kegagalan negara

Kegagalan negara muncul sebagai luaran yang paling mungkin terjadi dari tahun-tahun transisi Indonesia yang penuh gejolak. Provinsi Timor Timur, Aceh dan Papua Barat semuanya menyajikan klaim separatis yang kredibel. Kekerasan etnis dan agama meletus di berbagai bagian Nusantara, terutama di wilayah Ambon, Maluku, dan Poso. Kerusuhan dan kekerasan terhadap etnis minoritas Tionghoa memorak-porandakan Jakarta. Terorisme kelompok Islamis berulang kali menyulut kekacauan, dengan dampak yang paling mematikan di Bali. Banyak pakar dan pengamat mulai mempertanyakan peluang bagi pemerintah untuk bertahan tanpa campur tangan militer guna menyatukan negara dengan kekerasan. Kurang dari satu dekade setelah runtuhnya Uni Soviet dan Yugoslavia, kemungkinan bahwa para pemegang kekuasaan di Jakarta akan gagal untuk menjaga negara tetap utuh atau minimal dapat diatur bukanlah sebuah omong kosong.

Namun, warisan nasionalisme egaliter yang kokoh dan kapasitas negara yang kuat terbukti mampu menjawab tantangan-tantangan tersebut. Hebatnya lagi, jika ditinjau ulang—Timor Timur diizinkan keluar dari Indonesia melalui referendum popular meskipun milisi pro-integrasi yang telah lama didukung oleh militer Indonesia membuat rakyat Timor Timur membayar harga yang mahal bagi pilihannya untuk lepas dari Indonesia. Hal lain yang juga luar biasa adalah minimnya sentimen separatis

di bagian lain Nusantara, seperti Timor Timur, yang memiliki mayoritas penduduk Kristen. Bahkan ketika komunitas Kristen mencemaskan kemungkinan pemberantasan (etnis) akibat konflik berbasis agama yang meletus di daerah-daerah yang terbelah secara demografis seperti Ambon dan Maluku, tidak ada dorongan yang lebih luas untuk menuntut pemisahan dan penentuan nasib sendiri. Hal ini sebagian diakibatkan karena politisi nasional menggunakan versi nasionalisme yang majemuk (pluralistik), yang diwujudkan dalam konsep Pancasila, dalam kecaman mereka terhadap kekerasan yang memakai dalih agama. Umat Kristen mungkin tidak pernah merasa nyaman hidup di daerah tertentu, tetapi tempat mereka di dalam bangsa Indonesia tidak pernah dipertanyakan.

Negara Indonesia juga datang dengan tegas untuk menyelamatkan cita-cita 'Bhinneka Tunggal Ika' dari para pendiri negara. Dibina oleh lebih dari tiga dekade pemerintahan Orde Baru yang memiliki pengaruh militer yang kuat, militer dan aparat keamanan Indonesia dengan cepat dikerahkan ke zona konflik di seluruh Nusantara dan memulihkan perdamaian dalam waktu yang sangat singkat. Kebijakan desentralisasi nasional juga memungkinkan provinsi dan kabupaten yang terbelah tersebut untuk saling memisahkan diri sehingga membuat konflik etnoreligius lokal lebih mudah untuk dikendalikan Terorisme Islamis juga efektif diatasi oleh badan intelijen yang piawai dan diperlengkapi dengan baik. Singkatnya, kegagalan negara dapat dihindari karena bangsa Indonesia cukup inklusif dan negara Indonesia cukup mampu untuk mencegah republik tercerai secara brutal.

Pengambilalihan militer

Walaupun militer Indonesia cukup kuat untuk membantu menjaga kesatuan negara, militer Indonesia tidak menggunakan kekuatan ini untuk mengambil alih kendali langsung atas sistem politik. Di sinilah barangkali kejutan terbesar dari demokratisasi Indonesia. Selama tahun-tahun sebelum jatuhnya Soeharto, konsensus bersama di kalangan pengamat Indonesia memprakirakan bahwa

Orde Baru akan dilanjutkan oleh sebentuk pemerintahan kolektif oleh militer.

Namun, kekhawatiran ini tidak terjadi. Alasan pertama adalah karena Soeharto semakin mempersonalisasi angkatan bersenjata, membelah militer dalam faksi-faksi yang bersaing, dan sampai batas tertentu mendorong berlangsungnya Islamisasi di tubuh militer selama tahun-tahun terakhir kekuasaannya. Hal ini menjadikan militer Indonesia sebagai aktor paling kuat di negara ini, tetapi bukan aktor yang sangat kohesif, saat Soeharto meninggalkan panggung politik di tengah kepungan protes massa yang mengalir deras dan pembelotan elite. Hal penting yang patut dicatat dari kondisi ini adalah menajamnya persaingan faksional antara menantu Soeharto, Prabowo Subianto, yang memimpin unit strategis militer di dan sekitar Jakarta, dan Panglima TNI, Wiranto. Prabowo terbukti siap dan bersedia menggunakan kekerasan sebagai cara untuk membenarkan darurat militer dan melayani asumsinya sendiri tentang kekuasaan diktator—seperti yang dilakukan ayah mertuanya pada tahun 1965. Wiranto dan tentara profesional lainnya saat itu melihat Prabowo sebagai seorang oportunis yang sedang naik daun yang juga adalah momok bagi militer daripada seorang penyelamat stabilitas nasional. Lebih penting bagi Wiranto dan rekan-rekannya untuk menjinakkan Prabowo dan memulihkan persatuan militer selama krisis daripada mempertahankan Soeharto di tampuk kekuasaan maupun menyelamatkan peran utama militer dalam pemerintahan.

Ini tidak berarti militer kemudian langsung menyingkir dari panggung kekuasaan. Selama lima tahun pertama demokrasi Indonesia, militer mempertahankan sebagian besar kursi parlemen yang dialokasikan oleh konstitusi, dan perwira militer terkemuka memainkan peran utama dalam politik elektoral (Mietzner, 2009). Bahkan, presiden pertama Indonesia yang dipilih secara langsung, Susilo Bambang Yudhoyono (2004–14), adalah salah satu pejabat tinggi militer di akhir era Soeharto. Namun, militer menyerahkan kursi parlemennya tanpa kegaduhan yang berarti sesuai perubahan konstitusi di masa demokrasi jauh hari sebelum berlangsungnya Pemilu 2004.

Penjelasan terbaik mengapa militer melakukannya terletak pada warisan kelembagaan partai-negara Indonesia. Dukungan elektoral pada 1999 dan 2004 tidak mengalir ke mantan lawan (politik) radikal Orde Baru maupun ke pendukung reformasi militer total, tetapi ke partai dan politisi konservatif dan moderat dengan pengalaman mendalam dalam sistem politik yang dipimpin militer di Indonesia. Hal lain yang tidak boleh dilupakan adalah peran utama yang terus dimainkan oleh Golkar, yang tetap menjadi salah satu pemain terbaik dalam politik elektoral di Indonesia dan secara konsisten terwakili secara signifikan dalam koalisi dan kabinet pemerintahan. Dengan militer dapat mengandalkan Golkar dan birokrasi sebagai pilar stabilitas politik, tidak ada alasan yang kuat bagi militer untuk mendominasi arena politik sipil.

Otoritarianisme elektoral

Selain menghindari nasib kegagalan negara dan pengambilalihan militer, demokrasi Indonesia, selama dua dekade lebih, telah menghindari kemunduran ke dalam otoritarianisme elektoral. Ancaman ini muncul ketika satu partai atau pemimpin politik memperoleh kendali mayoritas melalui pemilihan umum, kemudian menggunakan kendali itu untuk membungkam oposisi dan mendominasi persaingan memperebutkan jabatan politik tertinggi dalam pemerintahan. Alasan utama Indonesia setidaknya secara relatif kebal dari otoritarianisme elektoral adalah skala dan keragamannya yang besar, dikombinasikan dengan peran nasionalisme egaliter dalam memastikan bahwa beragam komunitas etnis dan agama di Indonesia menikmati peran aktif dalam kehidupan politik nasional. Di samping itu, Golkar tidak mampu mempertahankan jenis dukungan mayoritas yang memungkinkannya untuk membangun kembali otoritarianisme elektoral era Orde Baru. Dukungan elektoral pada 1999 mengalir ke partai yang merupakan kendaraan politik bagi paham nasionalisme egaliter: Partai Demokrasi Indonesia-Perjuangan (PDI-P), mewakili aliran ideologi Sukarnois, pluralis, Pancasila; Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), yang merupakan kendaraan politik bagi organisasi sosial Islam terbesar di dunia, Nahdlatul

Ulama (NU); dan Partai Amanat Nasional (PAN), kendaraan utama bagi kelompok Islam besar lainnya, Muhammadiyah. Semua partai ini berakar pada perkembangan ideologis perjuangan nasionalis dan mampu mempertahankan dinamika mereka selama era Orde Baru. Jika ada partai yang memiliki prospek untuk mendapatkan dukungan mayoritas elektoral dan memaksakan otoritarianisme elektoral dari posisi tersebut, hampir bisa dipastikan partai politik yang bisa melakukannya adalah PDI-P, yang dipimpin oleh putri Sukarno, Megawati Soekarnoputri, dan memperoleh lebih dari 33 persen suara parlemen 1999. Namun, kekokohan partai-partai Islam serta peran Golkar yang terus berlanjut dalam menentukan suksesi pimpinan politik nasional berhasil memastikan bahwa Megawati mengikuti skema pengaturan pembagian kekuasaan yang luas dan tidak berkuasa sendirian setelah ia diangkat ke kursi kepresidenan pada tahun 2001.

Jika ada politisi dan partai yang menghadirkan ancaman untuk terbangunnya kembali otoritarianisme elektoral di Indonesia, itu ditunjukkan oleh kemunculan kembali Prabowo Subianto dan kendaraan partai populisnya, Gerindra (Gerakan Indonesia Raya). Setelah diberhentikan secara tidak hormat dari militer dan menghabiskan waktu di luar negeri untuk mengokohkan modal finasialnya jika bukan reputasi politik yang dia miliki, Prabowo kembali ke percaturan politik untuk Pemilu 2009 dan menjadi pasangan Megawati sebagai calon wakil presiden. Pasangan Megawati–Prabowo kalah telak oleh terpilih kembalinya Presiden Yudhoyono. Prabowo kemudian mencalonkan dirinya pada Pemilu 2014 dan 2019, sebagai salah satu dari dua kandidat presiden di kedua pemilihan tersebut. Dalam dua kontestasi tersebut, Prabowo dipecundangi oleh mantan Gubernur Jakarta Joko Widodo (Jokowi), kader PDI-P dan pendukung tradisi pluralis religius Pancasila. Sebuah kemustahilan untuk menyatakan dengan pasti apakah Prabowo akan berusaha merusak demokrasi Indonesia sampai pada titik di mana tatanan yang ada lebih tepat disebut otoritarianisme elektoral, atau bahkan akan berhasil melakukannya jika terpilih sebagai presiden. Prabowo tidak mempunyai cukup dukungan untuk

mencoba hal tersebut. Demokrasi Indonesia dengan demikian telah melewati ujian terberatnya dengan mengalahkan calon pemimpin otoriter di kotak suara, daripada harus mati-matian berusaha mengendalikannya setelah dia memperoleh kekuasaan sebagai seorang presiden.

Demokrasi illiberal

Keadaan ini menjadikan demokrasi illiberal sebagai ancaman utama bagi demokrasi Indonesia. Sementara otoritarianisme elektoral akan membuat seorang pemimpin terpilih membungkam oposisi politik, demokrasi illiberal di Indonesia kemungkinan besar akan membuatnya menindas minoritas agama yang dianggapnya sebagai warga negara kelas dua. Keberagaman yang melemahkan ancaman otoritarianisme elektoral, seperti yang baru saja dibahas, secara simultan dan permanen justru menggoda para politisi oportunistik untuk menjadi demokrat illiberal.

Pada titik inilah nasionalisme egaliter menjadi yang paling penting, dan harus terus menjaga barisan untuk melawan mereka yang akan merusaknya. Dalam kampanye presiden 2014 dan 2019, Prabowo mulai membentuk aliansi kekuatan muslim konservatif untuk pertempuran elektoralnya melawan PDI-P dan Jokowi. Pembelahan ini tetap menonjol selama periode pasca-Orde Baru: sebagai contoh, dalam kampanye 2004 dan 2009, Yudhoyono bermesraan dengan kalangan Islam konservatif dalam usahanya yang berhasil untuk mengalahkan Megawati dan koalisi elektoralnya yang lebih pluralis. Namun, pemilu 2014—dan khususnya kampanye Prabowo—telah meningkatkan sektarianisme agama ke level lain. Polarisasi agama yang kian meruncing ini menunjukkan efek terbesarnya pada tahun 2017, ketika Gubernur DKI Jakarta yang beretnis Tionghoa Basuki Tjahaja Purnama, yang dikenal sebagai Ahok—pasangan calon wakil presiden Jokowi dalam kampanye gubernur 2012—dikalahkan dalam kampanye pemilihan ulangnya dan kemudian dipenjara karena dianggap menghina Islam setelah demonstrasi besar-besaran untuk membawanya ke pengadilan. Kekalahan dan pemenjaraan Ahok telah menggentarkan para pendukung

pluralisme agama dan etnis di Indonesia. Pertanyaan yang membayangi setelah Ahok dipenjara adalah apakah gerakan massa Islam yang muncul untuk menjatuhkannya kemudian akan berhasil pada 2019 dengan melakukan hal yang sama kepada Jokowi, melengserkan presiden yang lebih condong ke nasionalisme pluralis daripada Islamisme.

Jokowi pada akhirnya berhasil memenangkan kontestasi itu, tetapi hanya setelah dia menjadi lebih condong ke arah demokrasi illiberal daripada yang diharapkan oleh para pendukung pluralisnya (Aspinall dan Mietzner, 2019; Power, 2018). Keputusan paling penting yang diambilnya adalah mengganti tokoh Golkar, Jusuf Kalla, dengan memilih pemimpin Islam yang sangat konservatif dari NU, Ma'ruf Amin, untuk menjadi wakil presiden barunya. Tujuan utamanya adalah membentengi dirinya dari serangan berkonotasi agama tanpa harus mengorbankan dukungan yang kuat di antara para nasionalis pluralis. Meskipun retorika Islamis bahkan lebih kuat pada tahun 2019 daripada pada tahun 2014, retorika itu lebih bisa diredam dengan keputusan Jokowi untuk melindungi sayap politik Islamnya dengan pilihan kontroversialnya atas Ma'ruf Amin. Faktanya, perbedaan utama antara perolehan suara 2019 dan 2014 adalah Jokowi mendapatkan dukungan yang luar biasa dari pengikut NU, terutama di Jawa Tengah dan Jawa Timur, setelah sebelumnya suara NU terbelah pada kampanye 2014 (Shofia dan Pepinsky, 2019). Selain itu, keunggulan luar biasa Jokowi atas Prabowo di kalangan non-muslim menjadi lebih menonjol pada tahun 2019 dibandingkan pada tahun 2014. Di daerah seperti Bali, di mana penduduknya mayoritas beragama Hindu, Jokowi mendapatkan lebih dari 90 persen suara. Dengan demikian, jelas bahwa Jokowi mampu memanfaatkan sumber-sumber nasionalisme egaliter yang telah tertanam mendalam di Indonesia—nasionalisme di mana Islam memainkan peran utama, tetapi tidak pernah menjadi aktor tunggal—untuk menyelamatkan kekuasannya dan, boleh dibilang, menyelamatkan demokrasi Indonesia dari figur illiberal yang paling dramatis, yakni Prabowo.

KESIMPULAN

Keberhasilan demokrasi Indonesia adalah hal yang mengagumkan namun di saat yang bersamaan juga memiliki kerapuhannya sendiri. Keberhasilannya dalam menghindari kegagalan negara, pengambilalihan militer, dan otoritarianisme elektoral sama sekali tidak menjamin bahwa Indonesia akan bisa terus menghalau meruyaknya fitur paling buruk dari demokrasi illiberal. Jika para pluralis Indonesia tidak dapat terus menjaga versi egaliter dari bangsa Indonesia seperti yang pertama kali didefinisikan oleh para pemimpin revolusi kemerdekaan, Indonesia pasti akan terseret untuk mengikuti jejak langkah banyak negara demokrasi lain yang telah berubah menjadi sangat illiberal dalam beberapa tahun terakhir.

Nasionalisme yang egaliter itu membutuhkan waktu lama untuk dibangun. Sayangnya, demokrasi illiberal dapat bertumbuh dalam periode yang singkat. Hal yang diperlukan hanyalah seorang kepala eksekutif terpilih, didukung oleh segmen yang mencukupi dari kelas politik yang berkuasa, untuk mulai menelikung dan bahkan membungkam para pengkritiknya. Dalam hal ini, bukan hanya Prabowo, tetapi siapa pun yang terpilih menjadi presiden akan memiliki kekuatan untuk mengubah demokrasi Indonesia ke arah yang sangat illiberal.

Dengan banyaknya sekutu illiberal yang mendukung kekuasaannya, Jokowi sendiri semakin tergoda, terutama sejak dia terpilih kembali, untuk memperdalam praktik illiberal yang telah mulai dilakukannya. Ketika protes meletus menjelang pelantikan kedua Jokowi—terkait RUU yang disahkan oleh parlemen yang akan melemahkan independensi komisi antikorupsi Indonesia, menghapus standar kualitas lingkungan hidup dari regulasi industri pertambangan, dan membatasi bentuk-bentuk perbedaan pendapat politik tertentu—presiden yang baru terpilih kembali itu menggunakan represi polisi dan kontrol internet yang belum pernah terjadi sebelumnya sejak Indonesia mengalami demokratisasi. Jokowi bukanlah seorang otokrat elektoral yang berhasil mencengkeram erat kekuasaan nasional untuk dirinya sendiri dan partainya yang berkuasa dengan membatasi lawan-lawan elektoralnya. Dia adalah seorang

demokrat yang semakin illiberal, didukung oleh legitimasi dari mandat elektoral ganda yang tegas, dan menggunakan kekuatan penuh aparat negara untuk melawan masyarakat yang menantang dan menyuarakan kritik terhadap pembagian kue kekuasaan yang dia rancang bersama sebagian besar elite politik Indonesia. Dengan mengundang Prabowo untuk menjabat sebagai menteri pertahanan dalam kabinetnya, Jokowi mengisyaratkan dengan sangat jelas bahwa masa jabatan keduanya akan dititikberatkan pada target pembangunan ekonomi dan stabilitas politik, bukan ditujukan untuk mempertahankan demokrasi. Tugas itu sekali lagi diserahkan kepada masyarakat sipil Indonesia yang dengan mengandalkan semangat nasionalis egaliter memang bisa memberikan pertahanan yang kuat, tetapi bukan sebuah pagar pelindung yang tak tertembus oleh arus pasang demokrasi illiberal. Namun, parahnya lagi, seperti yang ditunjukkan oleh kontribusi lain dalam buku ini, meningkatnya pembatasan terhadap kebebasan sipil, wacana kritis, dan aktivisme demokrasi mengurangi kemampuan masyarakat sipil untuk bertindak sebagai benteng pertahanan dalam melawan dorongan illiberal.

Momok yang kini menghantui bangunan politik Indonesia sungguh mencemaskan. Berbagai bab dalam detail buku ini memaparkan bagaimana Jokowi tidak segan-segan menggunakan taktik "tangan besi" (*strong-arm*) selama masa jabatan pertamanya untuk mendapatkan hal yang diinginkannya. Fakta bahwa dia adalah seorang pluralis etnis dan agama memberikan kepercayaan pada kampanye 2019 bahwa dia tidak akan pernah menjadi seorang presiden demokratis illiberal yang menyerang kelompok minoritas yang rentan.

Namun, ini tidak berarti bahwa Jokowi tidak akan pernah menggunakan kekuatan besar yang dimilikinya untuk mencegah masyarakat luas mengkritiknya atau membatasi agenda pembangunannya. Seperti pada masa Orde Baru, sebuah negara kesatuan yang terobsesi dengan pembangunan dan stabilitas dalam lima tahun ke depan dapat berbenturan dengan beragam kelompok masyarakat yang berjuang untuk mempertahankan hak-haknya dan membuat suaranya didengar. Di Indonesia, seperti halnya di banyak belahan dunia lainnya, keberhasilan dan kelangsungan hidup demokrasi sangatlah lemah—dan menjadi kian lemah.

REFERENSI

Antlöv, H. dan S. Cederroth (ed.). 2004. *Elections in Indonesia: The New Order and Beyond*. London: RoutledgeCurzon.

Aspinall, E. 2005. *Opposing Suharto: Compromise, Resistance and Regime Change in Indonesia*. Stanford, CA: Stanford University Press.

Aspinall, E. dan M. Mietzner. 2019. 'Indonesia's democratic paradox: competitive elections amidst rising illiberalism'. *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 55(3): 295–317. Feith, H. 1962. *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Hill, H., ed. 1994. *Indonesia's New Order: The Dynamics of Socio-economic Transformation*. St Leonards: Allen & Unwin.

Kahin, G.M. 1952. *Nationalism and Revolution in Indonesia*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Mietzner, M. 2009. *Military Politics, Islam, and the State in Indonesia: From Turbulent Transition to Democratic Consolidation*. Leiden: KITLV Press.

Power, T.P. 2018. 'Jokowi's authoritarian turn and Indonesia's democratic decline'. *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 54(3): 307–38.

Reid, A. 1974. *The Indonesian National Revolution, 1945–1950*. Hawthorn: Longman.

Shofia, N. dan T. Pepinsky. 2019. 'Measuring the "NU effect" in Indonesia's election'. *New Mandala*, 1 Juli. https://www.newmandala.org/measuring-thenu-effect-in-indonesias-election/

Slater, D. 2018. 'After democracy: what happens when freedom erodes?'. Foreign Affairs, 6 November. https://www.foreignaffairs.com/articles/2018-11-06/after-democracy

Tomsa, D. 2008. *Party Politics and Democratization in Indonesia: Golkar in the Post- Suharto Era*. London: Routledge.

Tudor, M. dan D. Slater. 2016. 'The content of democracy: nationalist parties and inclusive ideologies in India and Indonesia'. Dalam *Parties, Movements and Democracy in the Developing World*, diedit oleh N. Bermeo dan D.J. Yashar, 28–60. New York: Cambridge University Press. https://www.bsg.ox.ac.uk/sites/default/files/inline-files/Bermeo%20%26%20Yashar_Chapter%20two.pdf

Vom Hau, M. 2008. 'State infrastructural power and nationalism: comparative lessons from Mexico and Argentina'. *Studies in Comparative International Development* 43(3–4): 334–54.

BAGIAN 2

Polarisasi dan Populisme

4 Seberapa terpolarisasikah Indonesia, dan mengapa ini penting?[1]

Eve Warburton

Berbagai peristiwa global telah menghidupkan kembali ketertarikan ilmiah untuk mengkaji hubungan antara polarisasi dan kualitas demokrasi. Kemenangan populis di Eropa, terpilihnya Donald Trump di Amerika, dan tingginya tingkat popularitas dari tokoh-tokoh seperti Recep Tayyip Erdoğan di Turki dan Narendra Modi di India, semuanya bertumpu pada mobilisasi pembelahan sosial dan politik di masyarakat. Di belahan dunia ini, menguatnya konflik politik di sepanjang jalur patahan ideologis dan identitas warga berjalan seiring dengan menurunnya kualitas demokrasi.

Semakin banyak analis yang melihat polarisasi sebagai faktor penting dalam proses kemunduran demokrasi. Carothers dan O'Donohue (2019: 2), misalnya, membandingkan berbagai negara dari Amerika Latin, Asia, dan Eropa, dan menemukan bahwa polarisasi merusak demokrasi karena *'secara rutin melemahkan penghormatan terhadap norma-norma demokrasi, merusak proses dasar*

1 Sebagian bab ini berangkat dari publikasi sebelumnya: '*Polarization and democratic decline in Indonesia*', dalam *Democracies Divided: The Global Challenge of Political Polarization*, diedit oleh Thomas Carothers dan Andrew O'Donohue (2019). Penelitian saya untuk bab ini dilakukan sebagai bagian dari proyek komparatif tentang polarisasi yang disponsori oleh Carnegie Endowment for International Peace.

legislatif … memperburuk intoleransi dan diskriminasi, mengurangi kepercayaan masyarakat, dan meningkatkan kekerasan di berbagai lapisan masyarakat.' Pembelahan partisan dan polarisasi yang intens menciptakan kondisi di mana dukungan elite dan massa untuk aspek demokrasi liberal—perlindungan hak-hak dan kebebasan bagi semua orang—menjadi semakin 'bergantung' atau 'bersyarat'.

Hingga belakangan ini, para analis menilai Indonesia kebal terhadap polarisasi politik yang berat dan efek buruk yang mengikutinya. Pembelahan antara partai-partai Islam dan pluralis telah lama membentuk sistem kepartaian di Indonesia: partai-partai Islam dan para pendukungnya mempromosikan peran yang lebih besar bagi ajaran Islam dalam kehidupan publik dan politik, sementara partai-partai lain memiliki orientasi yang lebih pluralis. Namun, politik yang digerakkan oleh patronase sebenarnya telah menutupi perpecahan ideologis di era demokrasi. Memang, ketika disurvei, sebagian besar politisi mengatakan bahwa mereka dan partainya bersedia untuk berkoalisi dengan partai politik lainnya (Aspinall dkk. 2020). Fragmentasi etnis dan agama yang tinggi juga menghambat berkembangnya politik berbasis identitas yang memecah belah seperti yang ditemukan di Malaysia—setidaknya di tingkat nasional. Secara khusus, perpecahan dan konflik doktrinal yang kompleks di antara para pendukung Islam politik menyulitkan penggolongan secara akurat organisasi atau pemilih ke dalam kubu pluralis atau Islam.

Ketiadaan polarisasi pada sebagian besar periode demokrasi juga dapat dikaitkan dengan gaya kepemimpinan Presiden Yudhoyono (2004-2014). Dalam pendekatannya selama memerintah, Yudhoyono lebih mengutamakan kompromi dan stabilitas di atas persaingan dan konflik. Seperti yang ditulis Aspinall, Mietzner dan Tomsa pada tahun 2015 (hal. 3), '*Yudhoyono memandang dirinya sebagai seorang pemimpin dari pemerintahan dan masyarakat yang telah dicirikan oleh perpecahan yang dalam, dan ia percaya bahwa peran terpentingnya adalah untuk memoderasi perpecahan ini*'.

Yudhoyono juga mendapatkan dukungan suara dari konstituen yang beragam, termasuk, misalnya, pendukung Partai Keadilan Sejahtera (PKS) konservatif, maupun kelompok minoritas non-muslim dan masyarakat muslim pluralis, yang secara tradisional merupakan basis Partai Demokrasi Indonesia-Perjuangan (PDI-P). Pilihan Yudhoyono untuk berkompromi membuatnya enggan untuk terlibat dalam reformasi menyeluruh yang bisa menciptakan disrupsi, sehingga kemajuan demokrasi Indonesia mengalami stagnasi; tetapi ini juga merupakan tahun-tahun stabilitas politik dan tidak adanya konflik politik yang memecah belah.

Namun, pada 2014, Indonesia memasuki fase baru polarisasi politik. Dalam tiga kontestasi elektoral utama—pemilihan presiden 2014, pemilihan gubernur 2017 di Jakarta, dan pemilihan presiden 2019—pertarungan antara Presiden Joko Widodo (Jokowi) dan kemudian tokoh oposisi, Prabowo Subianto, beserta koalisinya telah membangkitkan kembali pembelahan antara kelompok pluralis dan Islam yang sebelumnya terpendam. Prabowo bersekutu dengan partai-partai Islam konservatif dan kelompok-kelompok Islamis, untuk merepresentasikan kubu Islam politik. Sementara itu, Jokowi dan koalisinya mewakili aliran pluralis.

Pada 2019, pembelahan ini adalah penentu utama pilihan presiden para pemilih, dan hasil pemilu mengungkapkan bahwa pemilih sangat terbelah di sepanjang jalur patahan sosial keagamaan. Jika Indonesia pernah digambarkan sebagai negara dengan polarisasi paling rendah di Asia Tenggara (Slater dan Arugay, 2018), para analis sekarang setuju bahwa politik jauh lebih terpolarisasi di bawah Jokowi daripada di bawah Yudhoyono (Aspinall dan Mietzner, 2019; Davidson, 2018; lihat juga Nuraniyah, buku ini).

Namun, masih terdapat ketidakpastian tentang *kedalaman* polarisasi itu sendiri, dan kaitannya dengan penurunan kualitas demokrasi Indonesia yang berjalan secara inkremental. Oleh karena itu, bab ini membahas tingkat keparahan polarisasi politik di masa Indonesia kontemporer. Dalam demokrasi yang berfungsi secara baik, adalah normal bagi partai dan kandidat untuk

memberikan pilihan yang berbeda kepada pemilih dan untuk menarik pemilih dengan ragam basis identitas yang berbeda.

Beberapa pakar bahkan memperingatkan agar tidak memperhitungkan pembelahan sosial dari hasil pemilu, yang mungkin hanya mencerminkan sifat dari pilihan berbeda yang ditawarkan kepada pemilih dalam kontestasi elektoral tersebut (Fiorina dkk. 2008). Jadi, bagaimana kita tahu kapan pembelahan politik yang 'normal' telah berkembang menjadi sesuatu yang lebih merusak? Kapan polarisasi dapat mengancam institusi demokrasi suatu negara dan tatanan sosialnya?

Untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan tersebut, bab ini mengambil pelajaran dari literatur komparatif guna mengidentifikasi tanda-tanda polarisasi yang parah. *Pertama*, dalam kasus polarisasi yang parah, politik digambarkan oleh para aktor politik dalam istilah *'kita versus mereka'*, dan masing-masing pihak membingkai pihak lain tidak hanya sebagai pesaing atau lawan dengan pandangan dan tujuan yang berbeda, tetapi sebagai liyan yang *'tidak diakui'* dan merupakan suatu ancaman eksistensial (Somer dan McCoy, 2018).

Kedua, di mana politik sangat terpolarisasi, kubu petahana membingkai lawan politik sebagai *'musuh negara'*, dan dengan demikian menciptakan dalih untuk mengintimidasi dan menekan kekuatan oposisi (Somer dan McCoy, 2018; Svolik, 2019). Ketiga, munculnya tanda-tanda memburuknya polarisasi yang 'afektif', di mana antipasti antara pendukung di tingkat masyarakat meningkat (McCoy dkk., 2018). Pada akhirnya hasil yang merusak pun muncul: pemerintah berhenti berfungsi, kekerasan antar kelompok meningkat, dan demokrasi mulai terkikis karena masing-masing pihak meninggalkan norma dan institusi liberal demi menjinakkan dan mengalahkan musuh politik mereka (Carothers dan O'Donohue, 2019; Svolik, 2019).

Saya berpendapat bahwa Indonesia memenuhi beberapa, tetapi tidak semua, kriteria untuk dikatakan sebagai negara yang sangat terpolarisasi. Dalam momen-momen persaingan elektoral yang ketat, baik tim Jokowi maupun Prabowo menggunakan retorika yang memecah belah, dan kedua pihak menganggap lawannya sebagai ancaman eksistensial.

Namun, dalam masa jeda antar-pemilihan, elite politik kembali menunjukkan pola perilaku yang tak berubah: sebagian besar partai dan politisi dari kedua kubu terus bekerja sama dalam koalisi yang luas, baik di tingkat nasional maupun daerah. Ilustrasi terbaik dari hal ini adalah masuknya Prabowo ke dalam koalisi pemerintahan Jokowi setelah Pemilu 2019, dan penunjukannya sebagai menteri pertahanan Jokowi. Politik yang berkubang dalam patronase membuat polarisasi elite menjadi tumpul dan lebih tidak merusak apabila dibandingkan dengan negara-negara seperti Thailand, Turki, dan Amerika, sehingga pemerintahan bisa terus berfungsi.

Namun, perdamaian Prabowo dengan Jokowi tidak banyak membantu meredakan ketegangan antara pemerintahan Jokowi dan pendukung Islam politik, baik di tingkat elite maupun masyarakat. Pemerintahan Jokowi telah mengambil berbagai langkah illiberal untuk menundukkan dugaan 'ancaman' dari kelompok Islamis, dan melalui tindakan tersebut telah mempertahankan suasana krisis eksistensial baik di dalam tubuh pemerintahan maupun di tingkat akar rumput. Dalam bab ini saya menyajikan bukti anekdotal dan hasil survei yang menunjukkan tingkat polarisasi afektif dalam masyarakat, yang menurut beberapa ukuran, berada dalam posisi yang setara dengan negara-negara yang mengalami pembelahan tajam, seperti halnya Amerika Serikat.

Penjelasan selanjutnya dari bab ini disusun berdasarkan pembahasan atas beberapa indikator keparahan polarisasi yang dirujuk dari literatur komparatif, seperti halnya retorika politik yang semakin memecah belah, pembingkaian lawan politik sebagai *'musuh-musuh negara'*, intensifikasi polarisasi yang afektif di tingkat masyarakat, serta tidak berfungsinya pemerintahan dan jaminan keamanan. Di bagian kesimpulan dipaparkan bahwa polarisasi adalah sebuah proses, bukan sebuah kondisi statis, dan meskipun Indonesia belum terperosok ke dalam polarisasi yang parah, demokrasinya sudah merasakan dampak dari lanskap politik dan sosial yang kian terbelah.

LAWAN POLITIK YANG TIDAK DIAKUI DAN ANCAMAN-ANCAMAN EKSISTENSIAL

Polarisasi yang parah meruntuhkan tatanan kompleks dari identitas dan loyalitas kelompok, yang menjadi ciri komunitas politik, menjadi hanya dua kubu yang saling bermusuhan (McCoy dkk. 2018). Meskipun mungkin terdapat perpecahan internal, fragmentasi dan persaingan intra-kelompok di dalam masing-masing kubu, keretakan tersebut sebagian besar akan lenyap dan politik kemudian berubah menjadi konflik biner di mana para aktor dari masing-masing kubu dipersatukan oleh kebencian mereka terhadap suatu musuh bersama (Carothers dan O'Donohue, 2019). Pendukung partisan di setiap sisi mulai menggambarkan politik dan masyarakat dalam konteks *'kita versus mereka'*, dan dua kekuatan yang bersaing tersebut memperlakukan *'yang lain'* tidak hanya sebagai pesaing politik, tetapi sebagai "*pihak luar*" yang tidak diakui dan merupakan ancaman eksistensial bagi kelangsungan politik kelompok mereka sendiri. Dengan demikian, masing-masing kubu meningkatkan besarnya taruhan yang dipasang dalam kontestasi elektoral.

Sejak 2014, para analis telah mendokumentasikan kecenderungan ini di beberapa kontestasi elektoral Indonesia. Kandidat yang mencalonkan diri untuk jabatan politik, baik di tingkat nasional maupun daerah, semakin sering menggambarkan lawan politik mereka sebagai orang dari kategori yang tidak memiliki klaim yang sah untuk mencalonkan diri sebagai kandidat, berdasarkan beberapa fitur identitas sosio-religius atau etnis yang dimilikinya. Kandidat yang berorientasi pluralis menjadi target awal kampanye yang dijalankan oleh koalisi politisi arus utama dan kelompok Islamis.

Prabowo, terutama, memperburuk polarisasi dengan memelopori strategi kampanye sektarian dan populis pada tahun 2014 (Aspinall, 2015). Saingannya, Jokowi, anggota partai paling pluralis, PDI-P, mencalonkan diri sebagai presiden dengan koalisi yang sebagian besar merupakan partai non-Islam. Prabowo melihat orientasi politik Jokowi membuatnya rentan terhadap kampanye bertema agama. Ia memanfaatkan kerentanan tersebut,

dan; bersama dengan sekutu dari partai-partai Islam konservatif, tokoh-tokoh Islamis dan kelompok muslim garis keras, ia lalu menyebarkan pesan bahwa Jokowi bukanlah seorang muslim yang saleh, bahwa ia bahkan mungkin sejatinya adalah seorang Kristen yang didukung oleh jejaring komunis, dan bahwa gaya politiknya terlalu sekuler untuk dapat memerintah suatu negara yang memiliki mayoritas penduduk beragama Islam.

Aliansi strategis Prabowo dengan kelompok-kelompok Islam pinggiran dan kesediaannya untuk terlibat dalam kampanye kotor bertema sektarian belum pernah terjadi sebelumnya dalam pemilihan presiden Indonesia, dan gaya politiknya telah memainkan peran utama dalam menghasilkan basis pemilih yang lebih terpolarisasi.

Jokowi, di sisi lain, sedari awal juga berkontribusi secara tidak langsung terhadap fenomena polarisasi. Tidak seperti banyak politisi Indonesia, Jokowi tidak—dalam tahap awal karier politiknya—menjadikan Islam sebagai bagian penting dari identitas politiknya, sehingga dia tidak mampu menarik pemilih melintasi pembelahan Islam-pluralis seperti yang dilakukan Yudhoyono sebagai kandidat dan sebagai presiden. Memang, naik daunnya Jokowi telah menimbulkan kecemasan di antara kelas elite muslim konservatif yang telah menikmati limpahan dana pemerintah, posisi dalam pemerintahan, dan peluang patronase lainnya di bawah Presiden Yudhoyono (Bush, 2015).

Jokowi adalah politisi yang berasal dari luar kelas politik dominan, dan merupakan anggota PDI-P, partai paling pluralis di Indonesia, sehingga kelompok Islam konservatif khawatir Jokowi akan meminggirkan mereka dan memutus akses mereka terhadap patronase. Prabowo secara strategis kemudian bersekutu dengan faksi politik ini, lalu mengobarkan ketakutan mereka dan membingkai Jokowi (dan Ahok juga, lihat di bawah) sebagai ancaman eksistensial terhadap zona aman yang dinikmati kalangan Islamis selama era pemerintahan Yudhoyono (Mietzner, 2015). Oleh karena itu, Pemilu 2014 adalah persaingan antara seorang politisi yang ingin memperlebar pembelahan yang ada dan kandidat lain yang tidak dapat menjembatani jurang pemisah yang menganga tersebut.

Kampanye sektarian yang lebih eksplisit kemudian digunakan untuk mengalahkan gubernur Jakarta yang populer, Basuki Tjahaja Purnama (dikenal sebagai Ahok), dalam pemilihan gubernur tahun 2017. Ahok, seorang Kristen, etnis Indonesia Tionghoa dan sekutu Jokowi, ditentang keras oleh kelompok-kelompok Islamis yang mempercayai bahwa seorang non-muslim tidak memiliki hak untuk memegang jabatan politik tinggi di negara berpenduduk mayoritas muslim. Lawan politik Ahok, Anies Baswedan yang beraliansi dengan kubu Prabowo, bergabung dengan kelompok Islam garis keras yang menentang Ahok, dan menyebarkan pesan kampanye sektarian melalui jejaring daring media sosial, majelis ta'lim, dan masjid-masjid.

Kampanye itu berhasil menghimpun dukungan publik yang luas setelah Ahok membuat pernyataan ceroboh mengenai pandangan al-Qur'an terhadap para pemimpin non-muslim. Baik kelompok dan organisasi muslim garis keras maupun mereka yang lebih moderat menyerukan penangkapan Ahok atas tuduhan penistaan agama dan mengerahkan ratusan ribu massa ke jalanan Jakarta sebagai unjuk kekuatan dan terhadap politisi Tionghoa Kristen tersebut.

Kampanye sektarian ini membuat Anies menang telak dalam pemilihan gubernur. Ahok, yang sebelumnya menjadi favorit kuat sebelum pemilihan, tidak hanya kalah mutlak tetapi juga dituntut atas tuduhan penistaan agama dan dijatuhi hukuman dua setengah tahun penjara. Hasil hitung cepat menunjukkan bahwa identitas agama memang menjadi pendorong utama perilaku pemilih dalam Pilkada tersebut. Terlihat pembelahan mencolok antara pemilih muslim dan non-muslim, di mana pemilih muslim secara seragam lebih cenderung memilih Anies terlepas dari karakteristik lain yang mereka miliki, seperti tingkat pendapatan atau pendidikan (Warburton dan Gammon, 2017).

Pemilih non-muslim, di sisi lain, secara signifikan menjatuhkan pilihannya pada Ahok. Pemilihan gubernur DKI Jakarta ini membawakan efek jangka panjang pada lanskap politik Indonesia. Dalam pemilihan kepala daerah lain di seluruh Indonesia di mana terdapat kandidat yang bersaing di sepanjang garis patahan ideologi Islam dan pluralis, kandidat yang lebih

pluralis menjadi takut akan *'di-Ahok-kan'*, atau dikalahkan oleh kampanye politik yang bertema Islam.

Retorika *'kita versus mereka'* yang memecah belah ini mencapai puncaknya dalam pemilihan presiden 2019, karena pada perhelatan kali ini kedua belah pihak menganggap lawan politiknya sebagai liyan yang tidak diakui dan sebuah ancaman eksistensial. Di sisi Prabowo, Jokowi kembali digambarkan sebagai musuh umat, dan kemenangannya dibingkai sebagai ancaman bagi umat Islam dan organisasi Islam yang saleh.

Namun, Jokowi dan koalisinya tak lagi tinggal diam dan menyerang menggunakan narasi yang tak kalah kuat daya belahnya: kemenangan Prabowo akan mengarah pada kekhalifahan Islam, dan bahwa koalisinya akan mengancam esensi dari identitas nasional dan cara hidup bangsa Indonesia. Organisasi Islam tradisional, Nahdlatul Ulama (NU), berperan penting dalam kampanye ini. Lama dipandang sebagai pelindung praktik Islam Indonesia yang lebih toleran dan pluralis, NU telah berjuang selama dua dekade untuk mempertahankan konstituennya dari pengaruh organisasi dan tokoh Islam puritan yang bersekutu dengan Prabowo (lihat Nuraniyah pada buku ini).

Bersama dengan Jokowi dan PDI-P, NU dan tangan politiknya, Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), melancarkan kampanye yang agresif secara besar-besaran di seluruh jantung Pulau Jawa—yang merupakan lumbung suara dalam Pemilu—untuk meyakinkan pengikut mereka bahwa koalisi Islamis Prabowo merupakan ancaman eksistensial, dan bahwa begitu menjabat, kelompok Islamis garis keras yang berafiliasi dengan Front Pembela Islam (FPI), Hizbut Tahrir Indonesia (HTI) dan bahkan partai politik PKS akan memaksakan diterapkannya hukum Islam atas penganut muslim yang beragam dan bahkan minoritas agama di Indonesia.

Kampanye ini bergema di seluruh negeri dan kemudian menghasilkan basis elektoral yang sangat terbelah: kelompok minoritas secara massal memilih Jokowi, seperti halnya konstituen Islam tradisional di jantung NU di Jawa Tengah dan Jawa Timur; sedangkan di daerah di mana orang-orang mempraktikkan Islam yang lebih konservatif dan puritan, seperti Aceh dan Sumatera Barat, lebih memilih Prabowo. Seperti yang ditunjukkan Aspinall

dan Mietzner (2019) dalam ulasan mereka tentang pemilu, hasilnya sangat mirip dengan pola perolehan suara daerah pada Pemilu 1955, saat politik Indonesia sangat terbelah di sepanjang garis patahan sosio-religius dan geografis.

MUSUH-MUSUH NEGARA

Indikator kedua dari parahnya polarisasi adalah saat petahana kerap membingkai lawan politik mereka sebagai ancaman bagi rezim dan musuh ideologis negara. Seringkali, pihak yang memegang jabatan akan memanfaatkan keuntungan dari kekuasaan yang mereka genggam dan menggunakan aparat koersif negara untuk menjinakkan atau menekan oposisi. Pendukung dari petahana menerima taktik illiberal seperti itu sebagai strategi yang diperlukan untuk menundukkan rival politik mereka. Di saat yang sama, mereka yang berafiliasi dengan oposisi menjadi semakin terkucilkan dan merasa dizalimi hingga kemudian rasa antipati antara masing-masing kubu menjadi semakin dalam (Somer dan McCoy, 2018; Svolik, 2019).

Sekali lagi, skenario ini telah terjadi di Indonesia selama lima tahun terakhir. Organisasi-organisasi hak asasi manusia termasuk Amnesty International, SAFEnet dan Human Rights Watch, serta analis politik seperti Aspinall dan Mietzner (2019), Hadiz (2017) dan Power (2018), telah mendokumentasikan secara rinci tentang peningkatan penggunaan instrumen illiberal oleh pemerintahan Jokowi untuk mengkooptasi dan meredam suara-suara dan sumber perlawanan. Undang-undang kontroversial tentang makar dan pencemaran nama baik, misalnya, telah digunakan jauh lebih banyak oleh pemerintahan saat ini di dalam lima tahun terakhir daripada oleh pemerintahan Presiden Yudhoyono selama satu dekade jabatannya (lihat Setiawan; Power, buku ini).

Namun, hal yang lebih bisa membuat kita memahami polarisasi, adalah cara Jokowi dan pemerintahannya menghidupkan kembali Pancasila sebagai alat ideologis untuk memberikan pembenaran terhadap perundungan atas lawan politik dan menciptakan rintangan baru bagi perbedaan pendapat. Peraturan dan lembaga baru menggunakan Pancasila sebagai

alat untuk melabeli orang, kelompok, dan gagasan sebagai sesuatu yang tidak nasionalistik, atau sebagai ancaman terhadap fondasi ideologis Negara Kesatuan Republik Indonesia—sebuah pendekatan yang sangat bertumpu pada wacana kontrol era Orde Baru (Warburton dan Aspinall, 2019: 261). Tiga kasus tampak menonjol sebagai simbol bagaimana pemerintahan Jokowi mengubah lawan politiknya sebagai musuh negara dan bangsa Indonesia secara lebih luas.

Pertama, pada tahun 2017 Jokowi mengeluarkan sebuah keputusan, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang (Perppu) tentang Organisasi Kemasyarakatan (Perppu Ormas), yang memberikan kewenangan luas kepada pemerintah untuk membubarkan organisasi yang dianggap anti-Pancasila, sebuah konsep yang hanya didefinisikan secara samar dan oleh karenanya rawan terhadap manipulasi politik. Tujuan dari keputusan tersebut adalah untuk melarang HTI, organisasi Islam radikal nir-kekerasan yang telah menerima pengakuan hukum dari pemerintahan Yudhoyono hanya satu dekade sebelumnya.

Pemerintah Jokowi berpendapat bahwa kesetiaan HTI kepada kekhalifahan Islam transnasional menjadikannya sebagai musuh ideologis republik; tetapi HTI juga merupakan ancaman politik bagi koalisi pluralis yang tengah berkuasa—anggota mereka aktif terlibat dalam protes anti-Ahok, dan ekspansi organisasi tersebut selama dekade terakhir ke daerah konstituen NU menjadikannya ancaman langsung bagi sekutu utama Jokowi. Akibatnya, pemerintahan Jokowi memenuhi permintaan NU dan menjadikan persaingan internal di antara kelompok Islam sebagai isu politik dan kebijakan utama (Nuraniyah, buku ini).

Meskipun keputusan untuk mengeluarkan peraturan tersebut memiliki target organisasi yang sangat spesifik, para pengamat menunjukkan bahwa, dengan keputusan ini, pemerintah telah *'menyamarkan sebentuk alat represi'* yang dapat digunakan terhadap berbagai organisasi yang dianggap berbahaya oleh negara, baik dalam waktu dekat maupun dalam waktu yang jauh ke depan (Hamid dan Gammon, 2017).

Kemudian, selama masa kampanye pemilu 2019, kubu Jokowi menggambarkan Prabowo dan koalisinya sebagai sekutu HTI—

yang telah menjadi organisasi terlarang. Secara khusus, anggota NU dan tangan politik formalnya, PKB, mengatakan kepada para pemilih bahwa kemenangan Prabowo adalah kemenangan bagi HTI dan akan mengarah pada ekspansi politik HTI dan, pada akhirnya, pada pembentukan kekhalifahan Islam.

Berbicara pada acara publik di Singapura pada Februari 2019, Yenny Wahid dari NU bahkan menggambarkan pemilu sebagai masalah *'hidup atau mati'* bagi pluralisme agama di Indonesia. Narasi kampanye ini disebarkan secara sistematis di seluruh negeri. Dari kandang NU di Jawa Timur dan Jawa Tengah (Aspinall, 2019; Fachrudin, 2019) hingga daerah yang lebih Islamis dan basis kuat pendukung Prabowo seperti Nusa Tenggara Barat (Warburton, 2019), para pemimpin agama mengatakan kepada pengikutnya bahwa pemilihan presiden tahun 2019 akan menentukan fondasi ideologis bangsa Indonesia, dan bahwa yang dipertaruhkan saat ini tidak lain adalah identitas dan cara hidup bangsa Indonesia yang majemuk.

Narasi ini juga merembes ke institusi non-agama. Banyak elite bisnis Jakarta, termasuk anggota senior Kamar Dagang dan Industri (Kadin) dan Asosiasi Pengusaha Indonesia (Apindo) telah membentuk aliansi dan berkampanye secara aktif bagi kubu Jokowi. Dalam sebuah wawancara, seorang pengusaha menjelaskan bahwa dia tidak hanya memobilisasi stafnya untuk menghadiri pawai massa pro-Jokowi, dia juga berencana untuk membersihkan perusahaannya dari para pengikut kelompok Islamis atau, seperti yang dia katakan, '*orang HTI-PKS*' (komunikasi pribadi, 15 April 2019).

Dalam wawancara yang berbeda, seorang anggota senior dari Sekretariat Negara juga berbicara akan hal yang sama tentang kebutuhan mendesak untuk menyingkirkan birokrat bermasalah dari tubuh kementerian, orang-orang yang juga disebutnya sebagai '*orang HTI-PKS*' (komunikasi pribadi, 15 April 2019). Menjelang pemilihan presiden, koalisi politik Jokowi, para sekutu mereka di komunitas bisnis yang berpengaruh, serta para pejabat senior di pemerintahan, menyebarkan narasi negatif yang menautkan dua

organisasi yang sangat berbeda dalam satu paket: pertama adalah organisasi Islamis garis keras, dan sekarang ilegal, yang dituduh sebagai musuh negara (HTI), dan kedua adalah partai politik berbasis Islam dan anggota oposisi demokratis yang sah (PKS).

Bahkan setelah memenangkan pemilu ulang pada tahun 2019, pemerintah Jokowi masih mempertahankan suasana perang ideologis dengan mendorong pembersihan elemen Islamis dari lembaga negara. Surat Keputusan Bersama menteri yang dikeluarkan pada November 2019, misalnya, melarang PNS terlibat dalam 'ujaran kebencian' terhadap Pancasila, atau bahkan melawan pemerintah. Undang-undang tersebut juga melarang aparat sipil negara untuk mengungkapkan rasa suka (*like*), mengicaukan ulang (*retweet*), atau mengomentari materi *online* yang dianggap sebagai ujaran kebencian, atau menjadi anggota organisasi yang dianggap anti-Pancasila. Semua istilah ini lagi-lagi didefinisikan secara samar-samar, dan sehingga rawan akan manipulasi politik.

Upaya pemerintahan Jokowi untuk menyingkirkan lawan politiknya memang belum sistematis, eksplisit, atau meluas seperti yang terjadi di negara lain dengan tingkat polarisasi yang parah seperti yang dilakukan oleh Erdogan di Turki, Maduro di Venezuela, maupun rezim pemerintahan militer di Thailand, di mana para pembangkang secara rutin diancam, diintimidasi, dipecat dari pekerjaan mereka, dibangkrutkan, dipenjara, atau dilenyapkan dengan paksa. Aktor oposisi di Indonesia, dan, secara umum, mereka yang kritis terhadap pemerintah, masih dapat bersuara dan berorganisasi dengan relatif bebas. Tetapi ruang untuk jenis perbedaan pendapat tertentu mengerut semakin sempit dengan laju yang mengkhawatirkan. Pemerintah Jokowi telah membingkai sebagian dari kalangan oposisi demokratis—yang secara ideologis lebih Islamis—sebagai ancaman dan musuh negara, dan melalui tindakan tersebut telah menciptakan dalih untuk mengikis kebebasan demokrasi Indonesia yang rapuh.

POLARISASI AFEKTIF YANG SEMAKIN MEMBURUK

Indikator ketiga dari parahnya polarisasi adalah memburuknya ketegangan dan antipati di tingkat komunitas. Kecenderungan ini disebut 'polarisasi afektif', dan menggambarkan situasi orang mengekspresikan permusuhan dan ketidaksukaan yang sangat besar terhadap orang-orang yang berafiliasi dengan kubu lawan politiknya (Iyengar dkk., 2019). Pembelahan politik memengaruhi hubungan di tempat kerja, relasi dalam jaringan pertemanan, dan bahkan dalam lingkaran keluarga. Polarisasi yang parah mengandung arti bahwa pendukung sebuah kubu politik mengekspresikan rasa permusuhan terhadap mereka yang berpihak pada kubu politik lainnya, sehingga menjadi sulit untuk menemukan titik temu, dan hubungan pribadi mulai ikut tergerus (Carothers dan O'Donohue, 2019). Dalam masyarakat yang terbelah sangat dalam, tanda-tanda polarisasi afektif masih terlihat nyata bahkan lama setelah pemilu berakhir.

Indikator polarisasi di Indonesia ini adalah yang paling sulit dipelajari, dan datanya paling terbatas. Namun, ada bukti anekdotal yang makin berkembang bahwa banyak orang Indonesia merasa hidup dalam lanskap politik yang kian terbelah, dan bahwa perpecahan itu merembes ke dalam hubungan sosial di luar musim pemilu. Dalam sebuah studi penting tahun 2018, Sandra Hamid mendokumentasikan pengalaman masyarakat yang tinggal di Jakarta setelah Pilgub 2017, yang banyak di antara mereka merasa terpinggirkan dari acara komunitas dan keluarga karena dukungan politik yang mereka berikan, baik kepada Ahok maupun Anies. Ia bertutur mengenai seorang muslim yang tinggal di sebuah lingkungan majemuk dan sekarang semakin jarang bergaul dengan tetangga non-muslim mereka karena takut terlibat dalam kegiatan yang dianggap haram. Penelitiannya menunjukkan bahwa preferensi politik yang dibuat pemilih dalam kontestasi elektoral tersebut kemudian dilihat sebagai indikator keyakinan agama atau identitas muslim mereka.

Pesan kaum Islamis bahwa muslim tidak boleh memilih kandidat non-muslim juga bergema melampaui pelaksanaan

pemilihan gubernur. Mietzner dkk. (2018) melacak sikap publik melalui survei nasional antara 2016 dan 2017, dan datanya menunjukkan bertambahnya jumlah orang yang menunjukkan intoleransi terhadap non-muslim yang menduduki jabatan politik penting di pemerintahan pasca kampanye anti-Ahok.

Kisah serupa muncul di seluruh wilayah negeri menjelang Pemilihan Presiden 2019. Selama penelitian lapangan saya di Mataram, Lombok, pada minggu-minggu sebelum hari pemilu, warga berbicara tentang lingkungan tetangga yang 'solid' memilih Prabowo atau 'solid' memilih Jokowi, dan perorangan atau keluarga yang mendukung kubu yang berseberangan di daerah-daerah tersebut telah diketahui semua orang. Di sebuah sekolah dasar di salah satu lingkungan yang mendukung Prabowo, para orang tua tahu siapa satu-satunya pendukung Jokowi dari grup WhatsApp mereka, dan orang itu sering ditegur.

Para murid juga memahami kesetiaan partisan orang tua mereka, dan salah satu anak dari orang tua yang pro-Jokowi diejek di arena bermain karena preferensi politik orang tuanya. Masih di Lombok, beberapa anggota dari Nahdlatul Wathan, organisasi Islam lokal yang secara resmi menyatakan dukungan untuk Jokowi, diberitahu bahwa mereka harus membatalkan keanggotaannya jika mereka ingin memilih Prabowo.

Tempat-tempat kerja pun turut menjadi lebih terpecah. Di perusahaan milik sekutu Jokowi, stafnya dilarang mengikuti kampanye Prabowo, namun tak ada larangan untuk bergabung dalam kampanye Jokowi. Seorang pengusaha menekankan dalam sebuah wawancara bahwa perusahaan tidak memaksa staf untuk memilih kandidat tertentu, tetapi menyarankan stafnya untuk tidak menunjukkan dukungan secara terbuka bagi kandidat oposisi (komunikasi pribadi, 15 April 2019). Aturan semacam itu mempolitisasi lingkungan kerja pada sektor swasta dan mendorong orang untuk melihat preferensi politik kolega mereka dalam konteks benar atau salah.

Pengalaman semacam ini menunjukkan polarisasi afektif yang memburuk menjelang dan setelah kampanye elektoral yang membelah para pemilih. Namun, data tersebut hanya mampu memaparkan gambaran yang terserak dan parsial dari proses

polarisasi di tingkat masyarakat. Dalam literatur komparatif, para analis biasanya menggunakan data hasil survei untuk menguji keinginan para pendukung menjaga jarak sosial dari kubu lawan politiknya, dan mengukur tingkat antipati antar- kelompok. Survei sejenis ini jarang dilakukan dalam konteks Indonesia, karena dalam sebagian besar era demokrasi hanya sedikit analis yang memandang polarisasi politik sebagai fenomena yang patut mendapat perhatian khusus.

Jadi, dengan bantuan Burhanuddin Muhtadi, direktur Indikator Politik Indonesia (Indikator), salah satu lembaga survei utama di Indonesia, kami melakukan survei yang bisa mewakili populasi di tingkat nasional (*nationally representative survey*) pada Mei 2019, beberapa minggu setelah pemilu. Kami mengadopsi serangkaian pertanyaan yang telah ditanyakan sebelumnya di negara-negara yang sangat terpolarisasi, untuk menarik beberapa perbandingan lintas negara yang tentatif supaya bisa memahami tingkat kedalaman polarisasi afektif di Indonesia.

Pertanyaan yang diajukan menanyakan perasaan para responden terhadap orang-orang mereka asosiasikan sebagai kelompok yang memiliki preferensi politik sama (*in-groups*) maupun yang berbeda (*out-groups*). Karena pertanyaan-pertanyaan seperti itu belum pernah ditanyakan sebelumnya, hasilnya tidak memberikan kesan adanya perubahan lintas waktu; alih-alih tujuannya adalah untuk memberikan gambaran apa adanya tentang polarisasi afektif di sepanjang pembelahan pluralis-Islamis, dan di antara pendukung Prabowo dan Jokowi secara khusus.

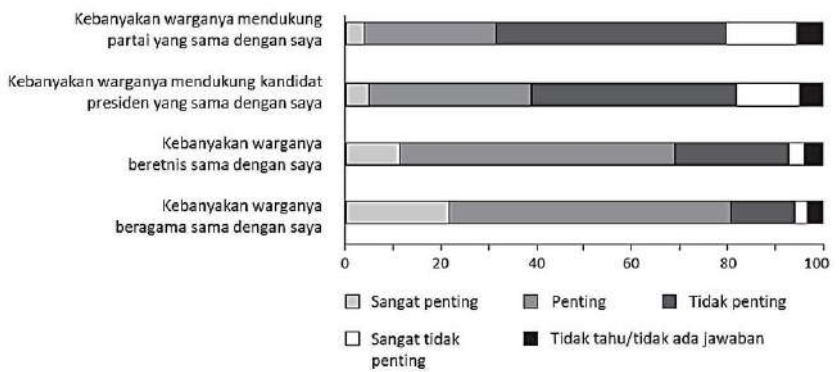
Pertama, kami meminta responden untuk membayangkan mereka akan pindah rumah ke lingkungan baru, dan menanyakan kepada mereka seberapa penting bagi mereka untuk mempertimbangkan seperangkat faktor tertentu saat memutuskan tempat tinggal yang baru. Lebih dari 80 persen menyatakan bahwa tinggal dekat dengan keluarga, sekolah yang baik, dan fasilitas kesehatan yang baik merupakan faktor yang sangat penting atau penting untuk dipertimbangkan. Namun, seperti yang ditunjukkan Gambar 4.1, sebagian besar orang

Indonesia juga mengungkapkan preferensi untuk tinggal di antara kelompok etnis dan pemeluk agama yang sama.

Hal penting yang patut diperhatikan adalah adanya temuan bahwa minoritas yang cukup signifikan dari responden (sebanyak 30-40 persen) menyatakan preferensinya atas homogenitas politik—mereka lebih suka tinggal di daerah yang sebagian besar warganya memilih partai atau calon presiden yang sama dengan mereka. Angka-angka ini sedikit meningkat jika kita membandingkannya dengan jawaban dari para pendukung partisan—orang-orang yang mengatakan bahwa mereka merasa dekat atau sangat dekat dengan salah satu figur politik tersebut. Survei tersebut menemukan bahwa 34 persen responden mempunyai rasa kedekatan dengan Jokowi, dan 44 persen dari mereka menyatakan lebih suka tinggal di daerah dengan orang-orang yang memiliki pandangan politik yang sama dalam pemilihan presiden.

Sementara itu 22 persen responden mempunyai rasa kedekatan dengan Prabowo, di mana 41 persen dari mereka menyatakan keinginan untuk tinggal di area yang dekat dengan pemilih Prabowo lainnya. Singkatnya, sejumlah minoritas yang cukup signifikan jumlahnya (39 persen) lebih suka tinggal di dekat orang-orang yang memiliki preferensi politik yang sama; jumlah yang lebih tinggi dijumpai di kalangan partisan kedua kubu.

Gambar 4.1 Seberapa penting pernyataan berikut ketika memilih tempat tinggal? (%)



Temuan ini sebanding dengan studi yang dilakukan di negara lain yang dianggap sangat terpolarisasi. Misalnya, pada 2014, survei Pew Research Center menemukan bahwa 28 persen orang Amerika berpikir bahwa penting untuk tinggal di daerah yang mayoritas warganya memiliki pandangan politik sama—lebih sedikit dari persentase orang Indonesia yang lebih memilih untuk tinggal di lingkungan dengan preferensi politik sama. Angka itu naik menjadi 50 persen untuk orang Amerika yang dikategorikan oleh Pew sebagai konservatif yang konsisten, dan 35 persen untuk orang-orang yang dikategorikan sebagai liberal yang konsisten.[2]

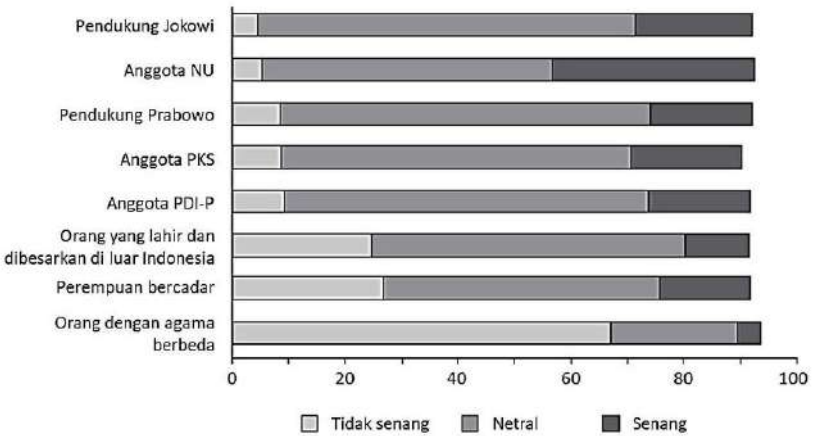
Pertanyaan mengenai hubungan pribadi juga digunakan dalam survei yang mengukur tingkat polarisasi afektif. Di Amerika, misalnya, survei yang dilakukan pada 2018 oleh PRRI (*Public Religion Research Institute*) menemukan bahwa 35 persen pendukung partai Republik tidak merasa senang jika anak mereka menikah dengan seorang pendukung partai Demokrat. Sebaliknya, 45 persen orang pendukung partai Demokrat merasakan hal yang sama jika putra atau putri mereka menikahi seorang pendukung partai Republik (Jones dan Najle, 2019: 20).

Di Turki, di mana terdapat tingkat perpecahan yang tinggi antara pendukung partai Islam yang dipimpin Erdoğan, yaitu Partai Keadilan dan Pembangunan (AK Parti), dan pendukung partai politik sekuler, sebuah survei menemukan bahwa lebih dari 80 persen responden tidak ingin putri mereka menikah dengan pendukung dari partai yang mereka rasa paling 'jauh' jarak ideologinya dari partai yang mereka pilih (Erdogan, 2018).

Ketika mengajukan pertanyaan serupa di Indonesia, kami menemukan tanggapan yang kurang ekstrem. Secara umum, orang Indonesia tidak khawatir dengan orientasi politik dari orang yang akan menikahi anggota keluarganya. Hanya antara 5 hingga 9 persen orang Indonesia yang tidak senang jika seseorang dalam keluarganya menikah dengan pendukung calon presiden tertentu, baik itu pendukung PKS (partai yang dianggap paling Islamis) maupun PDI-P (partai yang dianggap paling pluralis). Sebaliknya, orang-orang lebih peduli jika anggota keluarga

2 https://www.people-press.org/2014/06/12/political-polarization-in-the-american-public/

Gambar 4.2 Bagaimana perasaan Anda jika anggota keluarga Anda menikahi... (%)



mereka menikahi seseorang dengan agama yang sama—67 persen orang tidak akan bahagia akan pernikahan antar agama (Gambar 4.2).

Setelah kami mendalami para pendukung partisan, jumlahnya terlihat sangat berbeda—meskipun tetap tidak seekstrem di negara-negara yang sangat terpolarisasi. Misalnya, di antara orang-orang yang merasa dekat dengan Prabowo, sebanyak 22 persen akan merasa tidak senang jika anggota keluarganya menikah dengan seseorang dari PDI-P, partai dari mana Jokowi berasal; sedangkan sebanyak 15 persen pendukung partisan Jokowi akan kesal jika ada anggota keluarga yang menikah dengan simpatisan PKS.

Dengan demikian, data ini melukiskan gambaran kompleks tentang polarisasi afektif di Indonesia. Kami menemukan bukti bahwa sebagian besar orang Indonesia lebih menyukai adanya jarak sosial dari pendukung politik dari kubu yang berseberangan; tetapi dalam hal hubungan pribadi yang penting, seperti pilihan suami atau istri dari anggota keluarga, orang Indonesia—termasuk pendukung partisan—jauh lebih kecil kemungkinannya untuk mengungkapkan antipati terhadap pendukung lawan politiknya.

LUARAN YANG MERUGIKAN

Polarisasi yang parah juga menghasilkan serangkaian luaran yang menciderai tata kelola dan kualitas demokrasi. *Pertama*, studi perbandingan menunjukkan bagaimana polarisasi dapat melumpuhkan proses perundangan dan menghentikan roda pemerintahan jika kubu yang berseberangan tidak mau mengakomodasi kepentingan atau tuntutan kelompok lain (Carothers dan O'Donohue, 2019). Dua hal yang dapat menjadi contoh ilustrasi adalah kebuntuan parlemen atas rencana Brexit di Inggris, dan perpanjangan masa penutupan fungsi pemerintahan (*government shutdown*) di Amerika Serikat ketika Partai Republik dan Demokrat menolak untuk saling bekerja sama.

Di Indonesia, polarisasi sejauh ini tidak mengganggu fungsi pemerintahan. Fitur struktural yang khas dari sistem politik Indonesia telah melindunginya dari kebuntuan politik seperti yang terjadi dalam pemerintahan sistem dua partai di Inggris atau Amerika Serikat belakangan ini. Dalam sistem demokrasi patronase dan multipartai di Indonesia, selalu ada kesediaan untuk bekerja melintasi sekat-sekat perbedaan ideologis. Bahkan partai-partai yang berada di luar koalisi besar pemerintahan—seperti PDI-P selama era Yudhoyono dan PKS di bawah kepresidenan Jokowi—acap bersedia memihak pemerintah dalam proses parlementer, terlebih jika konsensus yang dicapai akan memungkinkan mereka memperoleh akses ke patronase, jatah proyek maupun keuntungan politik lainnya.

Kedua, dalam masyarakat yang sangat terpolarisasi, kekerasan antar-kelompok meningkat. Permainan politik tanpa kompromi (*zero-sum*) antar-kelompok pendukung meningkatkan ketegangan, yang dapat berubah menjadi kekerasan sporadis atau meluas (Carothers dan O'Donohue, 2019). Seperti yang ditunjukkan Toha dan Harish dalam kontribusinya pada buku ini, Indonesia di era kontemporer ini secara umum hanya merasakan kekerasan elektoral atau kekerasan politik yang relatif kecil.

Namun mereka juga berpendapat bahwa pada era Jokowi, aksi protes dan kerusuhan jalanan mengalami peningkatan. Pada Mei 2019, ketika KPU secara resmi mengumumkan kemenangan

Jokowi, Prabowo mendorong para pendukungnya untuk turun ke jalan sebagai protes atas apa yang ia klaim sebagai hasil yang penuh kecurangan. Protes jalanan kelompok oposisi yang berawal damai dengan cepat berubah menjadi kerusuhan yang merusak, mengakibatkan sepuluh orang kehilangan nyawa. Ini adalah kerusuhan politik yang terburuk di Jakarta sejak 1998, dan harus dilihat dalam konteks meningkatnya ketegangan politik dari kampanye pemilu yang masing-masing pihak berupaya meningkatkan ongkos pertaruhan politik dan mendelegitimasi lawannya.

Luaran merugikan yang ketiga dan sekaligus terakhir terkait dengan kualitas lembaga demokrasi. Literatur komparatif menunjukkan bahwa dalam politik yang sangat terpolarisasi, elite dan massa menjadi semakin bersedia mengikis norma dan institusi demokrasi untuk mengalahkan, menundukkan, dan meminggirkan kubu lawan politiknya (Somer dan McCoy, 2018). Seperti dijelaskan dan ditunjukkan oleh banyak bab dalam buku ini, pemerintahan Jokowi memang telah mempergunakan berbagai alat illiberal untuk menekan dan membatasi ancaman yang didefinisikan secara ideologis.

Tetapi tanggapan publik juga memiliki peran yang sangat penting dalam proses kemunduran demokrasi. Seperti dijelaskan oleh Svolik (2019: 24), *'di tempat di mana basis elektoralnya terbelah dengan tajam, bahkan pemilih yang menghargai demokrasi sekalipun akan rela mengorbankan penghormatan atas prinsip persaingan demokrasi yang sehat demi mendukung politisi yang memperjuangkan kepentingannya atau politisi yang mereka nilai mewakili identitas serupa'*.

Penelitian telah menunjukkan bahwa banyak orang Indonesia tidak memahami demokrasi dalam pengertian liberal, yaitu sebagai sistem untuk melindungi hak dan kebebasan individu. Sebaliknya, mereka mengasosiasikan demokrasi dengan hak ekonomi, kesejahteraan publik dan pemerintahan yang bersih (Mujani dkk., 2018; Warburton dan Aspinall, 2019). Hal ini saja cukup untuk menjelaskan mengapa, meskipun perlindungan hak minoritas dan kebebasan individu merosot drastis selama lima tahun terakhir (McGregor dan Setiawan, 2019), pemerintahan

Jokowi terus menikmati dukungan publik yang kuat dan meraih tingkat kepuasan yang tinggi (Warburton dan Aspinall, 2019).

Namun, dalam situasi yang terpolarisasi, kesetiaan partisan para pendukung Jokowi dapat menggeser preferensi publik semakin menjauh dari norma demokrasi liberal. Salah satu cara untuk menguji efek ini adalah melalui eksperimen survei yang memaparkan orang pada indikasi preferensi dari partai atau pemimpin politik pilihan mereka. Dalam survei yang kami lakukan bersama Indikator pada akhir 2019, kami menanyakan pendapat masyarakat Indonesia terkait peraturan daerah berbasis Syariah Secara khusus, mereka menerima pertanyaan tentang apakah mereka setuju dengan salah satu dari dua pernyataan berikut:

Sebagian orang percaya bahwa hukum Indonesia tidak boleh didasarkan pada agama tertentu, dan peraturan daerah berbasis agama dinilai telah melanggar konstitusi dan berpotensi melemahkan hak-hak minoritas dan perempuan.

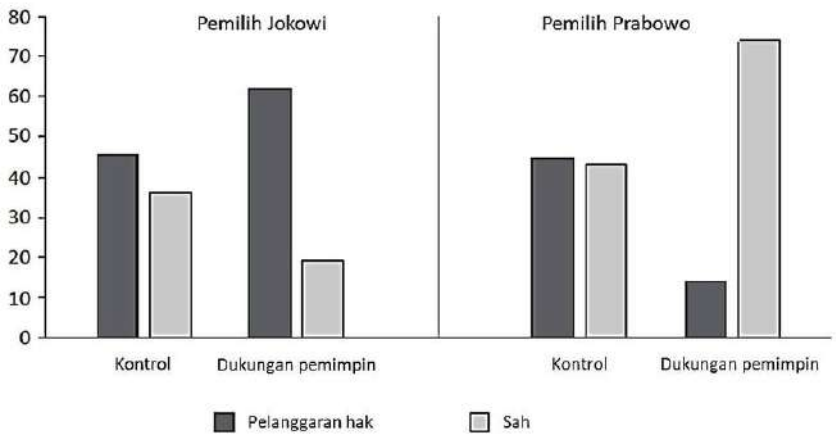
Sebagian lainnya percaya bahwa peraturan daerah yang berbasis agama adalah sah di Indonesia, sebagai negara dengan penduduk beragama mayoritas muslim, dan karena itu hukum tersebut tidak melanggar konstitusi maupun melemahkan hak-hak minoritas atau perempuan.

Responden terbagi menjadi sebuah kelompok kontrol yang hanya menerima pernyataan di atas, serta sebuah kelompok perlakuan yang telah diberitahu bahwa Jokowi mendukung pernyataan pertama, dan Prabowo mendukung pernyataan kedua. Hasil percobaan ini ditampilkan pada Gambar 4.3 yang disusun menurut kandidat presiden pilihan responden.

Pandangan orang Indonesia tentang hukum agama dan hak asasi manusia sangat dipengaruhi oleh kesetiaan partisan mereka. Tanpa adanya informasi tambahan tentang preferensi kebijakan dari kedua kandidat presiden (kelompok kontrol), tidak ada suara yang bulat atas isu ini. Tetapi ketika didorong oleh 'sinyal' maupun 'indikasi preferensi' dari para pemimpin pilihannya, mayoritas pendukung di kedua sisi mengikuti posisi pemimpin

mereka. Dukungan untuk demokrasi liberal tidaklah mutlak di Indonesia; namun justru sebaliknya, dalam suasana politik yang sangat terpolarisasi, dukungan untuk prinsip-prinsip liberal menjadi bersyarat dan sangat rentan terhadap politik partisan.

Gambar 4.3 Dukungan terhadap peraturan berbasis agama (%)



KESIMPULAN

Persaingan di sepanjang pembelahan antara Islamis-pluralis telah menghidupkan politik Indonesia sejak kemerdekaan. Namun, terlepas dari signifikansi pembelahan sosial-agama ini, sebagian besar pemilu di Indonesia selama dua dekade terakhir cenderung sangat bebas dari konflik ideologis atau berbasis identitas. Politik patronase telah berfungsi sebagai insentif yang kuat demi terciptanya kompromi dan kerja sama lintas garis ideologis.

Tetapi, lanskap politik Indonesia telah berubah selama lima tahun terakhir karena para pemimpin dari kedua belah pihak telah mengubah pembelahan ideologis yang sebelumnya terpendam menjadi poros konflik politik. Dalam setiap pemilihan besar sejak 2014, kandidat yang mencalonkan diri telah bersekutu dengan organisasi keagamaan di luar partai politik yang saling bersaing dan selalu mengklaim dirinya sedang membela versi Islam yang

'benar' dari Indonesia dan posisi ideologis yang 'benar'. Tokoh politik telah merancang kampanye untuk mendelegitimasi lawan, dan meningkatkan ongkos pertaruhan dalam kompetisi elektoral, dengan mengklaim bahwa pemenangnya akan menentukan fondasi moral bangsa Indonesia.

Pemerintahan Jokowi, secara khusus, telah memperdalam polarisasi dengan memanfaatkan dan mengobarkan ketakutan yang membara di tingkat masyarakat tentang pengaruh Islamis yang merayap dalam koridor kekuasaan dan di masyarakat akar rumput. Dengan demikian, pemerintah telah merekayasa suasana krisis eksistensial di antara konstituen pluralis, yang pada gilirannya memberikan dalih dan pembenaran kepada para pejabat untuk memberlakukan intervensi illiberal guna menjinakkan kelompok-kelompok yang dinilai sebagai ancaman. Institusi demokrasi Indonesia berada di bawah tekanan yang meningkat, tetapi atmosfer yang kian terpolarisasi menunjukkan bahwa oposisi publik juga makin melemah.

Polarisasi di Indonesia memang belum mencapai tingkat yang melumpuhkan seperti yang telah terjadi di negara-negara seperti Turki, Thailand, atau Amerika. Tetapi sangat penting bagi para analis untuk terus memantau dan mengukur lintasan polarisasi sepanjang indikator yang diuraikan dalam bab ini, karena polarisasi adalah sebuah proses, bukan sebuah keadaan statis, dan merupakan proses yang sudah memainkan peran signifikan di momen kemunduran demokrasi Indonesia saat ini.

REFERENSI

Aspinall, E. 2015. 'Oligarchic populism: Prabowo Subianto's challenge to Indonesian democracy'. *Indonesia* 99(April): 1–28.

Aspinall, E. 2019. 'Indonesia's election and the return of ideological competition'. *New Mandala*, 22 April. https://www.newmandala.org/indonesias-election-and-the-return-of-ideological-competition/

Aspinall, E. dan M. Mietzner. 2019. 'Indonesia's democratic paradox: competitive elections amidst rising illiberalism'. *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 55(3): 295–317.

Aspinall, E., M. Mietzner dan D. Tomsa. 2015. 'The moderating president: Yudhoyono's decade in power'. Dalam *The Yudhoyono Presidency: Indonesia's Decade of Stability and Stagnation*, diedit oleh E. Aspinall, M. Mietzner dan D. Tomsa, 1–22. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS).

Aspinall, E., D. Fossati, B. Muhtadi dan E. Warburton. 2020. 'Elites, masses, and democratic decline in Indonesia'. *Democratization* 27(4): 505–26.

Bush, R. 2015. 'Religious politics and minority rights during the Yudhoyono presidency'. Dalam *The Yudhoyono Presidency: Indonesia's Decade of Stability and Stagnation*, diedit oleh E. Aspinall, M. Mietzner dan D. Tomsa, 239–57. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS).

Carothers, T. dan A. O'Donohue. 2019. 'Introduction'. Dalam *Democracies Divided: The Global Challenge of Political Polarization*, diedit oleh T. Carothers dan A. O'Donohue, 1–16. Washington, DC: Brooking Institution Press.

Davidson, J.S. 2018. *Indonesia: Twenty Years of Democracy*, Elements in Politics and Society in Southeast Asia. Cambridge: Cambridge University Press.

Erdoğan, E. 2018. 'Dimensions of polarization in Turkey: summary of key findings'. Istanbul: Istanbul Bilgi University Center for Migration Research. https://goc.bilgi.edu.tr/media/uploads/2018/02/06/dimensions-of-polarizationshortfindings_DNzdZml.pdf

Fachrudin, A.A. 2019. 'Jokowi and NU: the view from the pesantren'. *New Mandala*, 11 April. https://www.newmandala.org/jokowi-and-nu-the-view-from-the-pesantren/

Fiorina, M.P., S.A. Abrams dan J.C. Pope. 2008. 'Polarization in the American public: misconceptions and misreadings'. *Journal of Politics* 70(2): 556–60. https://doi.org/10.1017/s002238160808050x

Hadiz, V.R. 2017. 'Indonesia's year of democratic setbacks: towards a new phase of deepening illiberalism?'. *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 53(3): 261–78.

Hamid, S. 2018. 'Normalising intolerance: elections, religion and everyday life in Indonesia'. CILIS Policy Paper. Melbourne: Centre for Indonesian Law, Islam and Society. https://law.unimelb.edu.au/centres/cilis/research/publications/cilis-policy-papers/normalising-intolerance-elections,-religion-and-everyday-life-in-indonesia

Hamid, U. dan L. Gammon. 2017. 'Jokowi forges a tool of repression'. *New Mandala*, 13 Juli. https://www.newmandala.org/jokowi-forges-tool-repression/

Iyengar, S., Y. Lelkes, M. Levendusky, N. Malhotra dan S.J. Westwood. 2019.'The origins and consequences of affective polarization in the United States'. *Annual Review of Political Science* 22(1): 129–46.

Jones, R.P. dan M. Najle. 2019. *American Democracy in Crisis: The Fate of Pluralism in a Divided Nation*. Washington, DC: PRRI. https://www.prri.org/wp-content/uploads/2019/02/Democracy-in-Crisis-3-Pluralism-1.pdf

McCoy, J., T. Rahman dan M. Somer. 2018. 'Polarization and the global crisis of democracy: common patterns, dynamics, and pernicious consequences for democratic polities'. *American Behavioral Scientist* 62(1): 16–42.

McGregor, K. dan K. Setiawan. 2019. 'Shifting from international to "Indonesian" justice measures: two decades of addressing past human rights violations'. *Journal of Contemporary Asia* 49(5): 837–61.

Mietzner, M. 2015. 'Indonesia in 2014: Jokowi and the repolarization of post-Soeharto politics'. Dalam *Southeast Asian Affairs 2015*, diedit oleh D. Singh, 119–38. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS).

Mietzner, M., B. Muhtadi dan R. Halida. 2018. 'Entrepreneurs of grievance: drivers and effects of Indonesia's Islamist mobilization'. *Bijdragen tot de Taal-, Land- en Volkenkunde* 174(2–3): 159–87. https://doi.org/10.1163/22134379-17402026

Mujani, S., R.W. Liddle dan K. Ambardi. 2018. *Voting Behavior in Indonesia since Democratization: Critical Democrats*. Cambridge: Cambridge University Press.

Power, T.P. 2018. 'Jokowi's authoritarian turn and Indonesia's democratic decline'. *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 54(3): 307–38.

Slater, D. dan A.A. Arugay. 2018. 'Polarizing figures: executive power and institutional conflict in Asian democracies'. *American Behavioral Scientist* 62(1): 92–106.

Somer, M. dan J. McCoy. 2018. 'Déjà vu? Polarization and endangered democracies in the 21st century'. *American Behavioral Scientist* 62(1): 3–15.

Svolik, M.W. 2019. 'Polarization versus democracy'. *Journal of Democracy* 30(3): 20–32.

Warburton, E. 2019. 'Polarisation in Indonesia: what if perception is reality?'. *New Mandala*, 16 April. https://www.newmandala.org/how-polarised-is-indonesia/

Warburton, E. dan E. Aspinall. 2019. 'Explaining Indonesia's democratic regression: structure, agency and popular opinion'. *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs* 41(2): 255–85. https://www. muse.jhu.edu/article/732138

Warburton, E. dan L. Gammon. 2017. 'Class dismissed? Economic fairness and identity politics in Indonesia'. *New Mandala*, 5 Mei. https://www.newmandala.org/economic-injustice-identity-politics-indonesia/

5 Kaum muslim yang terbelah: pluralisme militan, polarisasi, dan kemunduran demokrasi

Nava Nuraniyah

Rangkaian kontestasi elektoral yang belakangan ini digelar di Indonesia disebut sebagai yang paling terpolarisasi dalam 50 tahun terakhir. Pada 2017, Gubernur Jakarta yang berasal dari etnis Tionghoa dan beragama Kristen, Basuki Tjahaja Purnama (lebih dikenal sebagai Ahok), digulingkan setelah adanya serangkaian protes yang dipimpin kelompok Islamis, dan berakibat jatuhnya hukuman atas tuduhan penistaan agama. Pilpres 2019, antara Joko Widodo (Jokowi) dan Prabowo Subianto, juga turut memberikan andil dalam polarisasi yang terjadi: kubu Prabowo mengklaim bahwa Jokowi adalah kandidat anti-Islam atau bahkan komunis, sementara itu kubu Jokowi menegaskan bahwa pendukung Prabowo merupakan pengikut Islamis 'radikal' yang berencana mengubah Indonesia menjadi negara teokrasi Islam. Para pemilih muslim terbelah berdasarkan patahan etnis dan ideologis: muslim tradisional Jawa sebagian besar memilih Jokowi, sementara muslim modernis yang lebih puritan di pulau-pulau terluar sebagian besar mendukung Prabowo (Shofia dan Pepinski, 2019).[3]

3 Masyarakat muslim Indonesia hampir secara keseluruhan adalah Sunni. Mayoritas adalah muslim Sunni 'tradisional', seperti yang diwakili oleh Nahdlatul Ulama, yang mengikuti mazhab fiqh Syafi'i dan mazhab teologi Asy'ariyah. Muslim tradisional dikenal lebih akomodatif

Sebanyak 97 persen pemilih non-muslim memberikan suara untuk Jokowi yang 'pluralis', meskipun pasangannya, Ma'ruf Amin, dikenal luas karena sikap politiknya yang sangat konservatif (Indikator Politik Indonesia, 2019).

Polarisasi berbasis identitas semacam ini membawa konsekuensi besar bagi kualitas demokrasi. Studi komparatif menekankan bahwa polarisasi politik membuat kompetisi demokrasi yang sebenarnya normal tampak seperti pertarungan eksistensial antara dua pihak dengan identitas yang tidak saling terkait. Hal ini kemudian mendorong para pemilih untuk melihat kontestasi elektoral sebagai suatu permainan yang saling meniadakan (*zero-sum*),[4] dan kedua belah pihak pun bersedia untuk menerima strategi dan aturan yang tidak demokratis jika hal tersebut dapat membantu kandidat pilihan mereka untuk menang (García-Guadilla dan Mallen, 2018; McCoy dkk. 2018).

Seperti yang dijelaskan oleh kontribusi lain dalam buku ini, polarisasi politik di era Jokowi telah mulai mengikis norma-norma dan institusi demokrasi liberal dengan cara-cara ini (lihat Hicken, buku ini). Pembatasan pemerintahan Jokowi terhadap aktor oposisi dan posisi awal Prabowo yang menolak hasil pemilu 2019 adalah dua contoh utama dari implikasi anti-demokrasi yang dibawakan situasi elektoral yang lebih terpolarisasi (lihat Warburton, buku ini).

Dalam bab ini, saya mengkaji peran organisasi dan pemimpin Islam dalam terbentuknya iklim politik yang lebih terpolarisasi tersebut dan, pada gilirannya kemudian, juga menghasilkan Indonesia yang lebih tidak demokratis. Banyak kajian terbaru memfokuskan analisisnya pada satu bagian dari persoalan: meningkatnya signifikansi politik organisasi Islamis garis keras

terhadap tasawuf dan praktik budaya lama seperti mendoakan orang yang telah meninggal dan mengunjungi tempat suci muslim. Sedangkan muslim Sunni 'modernis', seperti yang diwakili oleh Muhammadiyah, berkomitmen untuk memurnikan Islam dari apa yang mereka anggap sebagai penyimpangan (*bid'ah*) dan takhayul yang tidak beralasan.

4 Secara umum *Zero-sum game* adalah sebuah situasi di mana pihak yang memperoleh kemenangan mendapat keuntungan dari kerugian yang dialami oleh pihak yang kalah. Dalam konteks politik, *Zero-sum game* adalah suatu kondisi di mana pendukung pihak yang kalah akan menjadi pengkritik sejati dan seakan menjadi serba tahu demi melampiaskan kekesalan atas kekalahannya. Sementara pendukung pihak yang menang akan merasa memiliki akses terhadap penguasa untuk tujuan tertentu.

(Arifianto, 2019; IPAC, 2018; Mietzner dan Muhtadi, 2018). Saya melihat dari perspektif sebaliknya, yaitu pada mobilisasi balik dari kelompok '*pluralis militan*' yang dihela oleh organisasi Islam tradisional terbesar di Indonesia, Nahdlatul Ulama (NU). Meskipun pluralisme militan NU muncul sebagai benteng utama dalam melawan agen-agen Islamisme puritan, saya berpendapat bahwa menguatnya kesediaan NU untuk merangkul ide serta taktik illiberal justru memperburuk polarisasi dan berkontribusi pada kemunduran demokrasi di Indonesia.

Persaingan pengaruh antara aktivis Islamis dan muslim tradisional bukanlah hal baru. Tetapi manifestasi politik kontemporernya menunjukkan bahwa kedua belah pihak menjadi makin 'militan' dan memperteguh komitmen yang mereka miliki terhadap tujuan masing-masing, bahkan jika hal tersebut berujung pada penggunaan cara-cara yang illiberal. Akibatnya, kekuatan Islamis dan pluralis secara bersama-sama telah mensubordinasikan pelestarian prinsip-prinsip demokrasi di bawah pertarungan ideologis antara visi-visi yang saling bersaing atas Islam Indonesia.

Bab ini disusun sebagai berikut: saya memulainya dengan menggambarkan pembelahan ideologis dan politik dalam Islam di Indonesia. Diskusi ini berfokus terutama pada NU sebagai perwakilan terkemuka Islam pluralis, bukan pada organisasi Islam terbesar kedua di Indonesia, Muhammadiyah. Ini karena NU lebih pluralis dan menikmati pengaruh politik yang jauh lebih besar dibandingkan dengan rekan modernisnya tersebut. Saya akan menunjukkan bagaimana NU, dalam menanggapi perambahan organisasi-organisasi dan pemimpin Islamis baru ke dalam basis tradisionalnya, telah mengalami kebangkitan ideologis yang berfokus pada pembangunan identitas kolektif yang sangat spesifik dan agresif, serta menjadikan mereka lebih pluralis-militan dari sebelumnya.

Saya kemudian menjelaskan bagaimana konflik antara kelompok NU dan Islamis telah memasuki politik arus utama. Jika Presiden Yudhoyono (2009–14) mengakomodasi kelompok Islamis dan agenda politiknya, pemerintahan Jokowi justru memandang kelompok tersebut dengan kecurigaan yang sangat besar. NU

menjadi sekutu alami pemerintah dalam upayanya untuk menundukkan kekuatan Islamis, dan oleh sebab itulah, pengaruh politik dan kekuatan material NU kemudian berkembang pesat.

Di bagian terakhir, saya mengkaji pergeseran pemerintahan Jokowi ke arah rezim otoriter, dan keterlibatan NU dalam perubahan tersebut. Saya berpendapat bahwa pluralisme NU yang baru dan lebih militan telah membantu mereka untuk memobilisasi dan memperkuat basisnya, dan memungkinkan terbangunnya hubungan yang erat dan membawakan manfaat materi dengan pemerintah. Akan tetapi, ini juga menjadi sumber pembenaran bagi pemerintahan Jokowi, baik secara ideologis maupun retoris, untuk menerapkan pendekatan yang semakin illiberal terhadap lawan-lawan poitiknya, dan membangun tatanan demokrasi yang juga semakin illiberal.

MUASAL TERKINI DARI POLARISASI

Persaingan antara NU dan kelompok-kelompok Islamis telah berkembang sejak pertengahan 2000-an saat kelompok Islamis memperoleh pengaruh politik yang lebih besar dan berhasil merambah wilayah konstituen penganut muslim tradisional. Kebebasan sipil yang berkembang sejak era reformasi pasca-1998 memungkinkan tumbuh dengan pesatnya organisasi-organisasi Islamis yang sebelumnya mengalami represi negara, seperti Hizbut Tahrir Indonesia (HTI), aktivis Salafi dan Partai Keadilan (PK) yang terinspirasi Ikhwanul Muslimin (PK kemudian berganti nama menjadi Partai Keadilan Sejahtera—PKS), serta munculnya aktor baru seperti Front Pembela Islam (FPI). Pada bagian ini, saya menguraikan bagaimana NU menanggapi perubahan konteks sosial ini dengan merancang program indoktrinasi yang lebih sistematis dalam menekankan perbedaan yang tak terjembatani antara NU dan apa yang mereka sebut sebagai kelompok Islam 'transnasional'.[5]

5 Islam 'Transnasional' biasanya dikaitkan dengan puritanisme, dan dengan demikian dibedakan dari doktrin dan praktik yang lebih sinkretis dan terlokalisasi seperti NU dan kelompok tradisionalis lainnya.

Perambahan kelompok Islamis ke dalam basis NU

Sementara Islamisasi budaya telah menjadi kecenderungan jangka panjang di Indonesia, *'pergeseran konservatif'* di era pasca-reformasi telah didorong oleh pendekatan akomodatif Presiden Yudhoyono terhadap aspirasi kelompok Islamis (Bush, 2015; van Bruinessen, 2013). Yudhoyono telah memberikan beberapa jabatan menteri ke PKS dan memberikan bobot politik yang signifikan pada fatwa yang dikeluarkan oleh Majelis Ulama Indonesia (MUI) walaupun sebenarnya fatwa tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Penerima manfaat lainnya dari sikap akomodatif Yudhoyono adalah HTI, perpanjangan dari jejaring transnasional Hizbut Tahrir yang berupaya memulihkan kekhalifahan melalui cara-cara tanpa kekerasan. HTI pertama kali menyebar di Indonesia melalui jaringan dakwah kampus pada tahun 1980-an (Mohamed Osman, 2010).

Sekitar tahun 1990-an, HTI diam-diam mulai menerobos ke kalangan profesional perkotaan di berbagai perusahaan swasta dan lembaga pemerintah.[6] Keterbukaan politik yang dihasilkan oleh reformasi memungkinkan HTI bangkit dari kepompongnya. HTI mengajukan izin untuk diakui sebagai organisasi massa (ormas) pada tahun 2001, meskipun tidak dikabulkan sampai ketika Yudhoyono duduk di tampuk kekuasaan. Pada 2005, dua tokoh HTI bergabung dengan MUI: Ismail Yusanto dan Muhammad Al Khaththath. Kemudian, pada 2006, HTI memperoleh pengakuan yang telah lama ditunggu-tunggu atas statusnya sebagai ormas yang sah dari Kementerian Dalam Negeri.

NU, terutama, sangat cemas akan pengaruh HTI yang semakin menguat. Titik balik terjadi pada 2007, ketika Konferensi Khilafah Internasional diadakan di Stadion Gelora Bung Karno, Senayan, Jakarta. Ini merupakan sebuah inisiatif yang pertama kali dilakukan: sekitar 100.000 simpatisan HTI dari berbagai

6 HTI telah mendirikan sejumlah kelompok pengajian dengan nama yang bernuansa netral seperti Majelis Taklim Wisma Dharmala Sakti dan Forum Kajian Sosial Kemasyarakatan. Sekolah Tinggi Ekonominya di Yogyakarta bernama Sekolah Tinggi Ekonomi Islam Hamfara ('Hamfara' adalah singkatan dari ayat Al-Qur'an *hadza min fadli rabbi*) dan jaringan sekolahnya disebut Sekolah Islam Terpadu Insantama. Media HTI yang pertama—misalnya buletin *Al-Islam* (sejak 1994) dan majalah *Al-Waie* (sejak 2000)—juga tidak mencantumkan nama HTI. Situs resmi pertama HTI, www.hizbut-tahrir.or.id, diluncurkan pada tahun 2004 (Ilhamdi, 2015).

daerah di Pulau Jawa berkumpul di ibukota, mengibarkan bendera hitam dan mendengarkan dengan penuh semangat para pengkhotbah selebritas, seperti Aa Gym. Hal yang membuat NU merasa sangat tersinggung adalah keberanian HTI untuk mengadakan aksi serupa di jantung NU, Jawa Timur dan Jawa Tengah, dengan memasang spanduk bertuliskan *'Nahdliyin [sebutan anggota NU] merindukan kekhalifahan'* (Liputan Islam, 2014). HTI telah lama mendistribusikan majalah *Al-Waie* dan buletin Jumat *Al-Islam* ke sejumlah masjid NU. Mereka bahkan membuka stan pada pertemuan ulama NU tahun 2006 di Surabaya untuk memperkenalkan publikasi HTI kepada para kiai tradisional.[7] Pada 2007, pengurus NU di Jawa Timur melaporkan bahwa masjid mereka di Banyuwangi, Sidoarjo, dan Pasuruan telah diambil alih oleh kelompok Islamis, khususnya HTI (NU Online, 2007b).

Dukungan Presiden Yudhoyono atas kelompok-kelompok politik Islamis tersebut, dan popularitas mereka yang semakin meningkat di akar rumput, telah mengancam kepentingan organisasi NU. Pada April 2007, Ketua NU, Hasyim Muzadi, mengeluarkan peringatan resmi atas penyebaran *'ideologi Islam transnasional yang mengancam NKRI [dan] ideologi Pancasila'* (NU Online, 2007a). Benturan besar pertama antara kubu pluralis dan Islamis terjadi pada 1 Juni 2008 ketika massa FPI-HTI menyerang pawai kebebasan beragama di Monumen Nasional (Monas) di Jakarta. Kelompok Islamis menuduh demonstran membela Ahmadiyah, sekte Islam minoritas yang dinyatakan menyimpang oleh MUI. Mereka yang terluka termasuk tokoh-tokoh penting NU dan afiliasi politiknya, Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) (Suaedy dkk., 2009: 181). Polisi kemudian menangkap pemimpin FPI, Habib Rizieq Shihab, tetapi kecenderungan sikap Yudhoyono yang akomodatif membuatnya menyerah pada tekanan kubu Islamis dengan mengeluarkan keputusan yang secara efektif menindas kelompok Ahmadiyah (ICG, 2008: 1).

Insiden Monas, ditambah dengan infiltrasi kelompok Islamis yang terang-terangan ke dalam domain politik tradisional dan infrastruktur organisasi NU, meningkatkan risiko dalam kontestasi yang berkembang antara NU dan kelompok-kelompok

7 Saya ingin berterima kasih kepada Martin van Bruinessen yang sudah mengangkat poin ini.

Islamis tersebut. Selama kongres nasional (muktamar) ke-32 NU, yang diadakan di Makassar pada 2010, beberapa delegasi menyatakan keprihatinannya mengenai Islam transnasional, menyalahkan keterlibatan NU yang intens dalam politik elektoral sebagai penyebab menurunnya pengaruh organisasi tersebut dalam masyarakat Islam tradisional (Feillard dan Madinier, 2011). Dalam perebutan pucuk kepemimpinan NU sesudahnya, Hasyim Muzadi dikalahkan oleh Said Aqil Siradj yang lebih pluralis—anak didik mantan tokoh berpengaruh NU Abdurrahman Wahid (Gus Dur)—yang berjanji akan memperbarui fokus sosial budaya NU.

Tanggapan NU

Said Aqil dan tokoh pluralis lainnya merasa bahwa NU sangat perlu menegaskan kembali identitas keberagamaan mereka yang toleran untuk melawan pengaruh Islamis. Ia memiliki seorang wakil yang dianggap cocok untuk pekerjaan itu: As'ad Said Ali, seorang tokoh NU dan mantan wakil kepala Badan Intelijen Negara (BIN). Duo ini membentuk gugus tugas untuk menganalisis kelemahan organisasi NU dan merumuskan strategi agar organisasi dapat lebih terorganisir, militan, dan disiplin. Meskipun orang luar mungkin melihat naiknya pamor As'ad di NU sebagai bentuk intervensi pemerintah, sebagian besar nahdliyin bangga mengakuinya sebagai perwakilan NU dari sebuah lembaga pemerintah yang bergengsi.

As'ad dan pejabat BIN lainnya telah lama menyatakan bahwa kelompok Islamis yang menggunakan pendekatan nir-kekerasan lebih berbahaya daripada jihadis yang kejam karena metode damainya membuat mereka lebih dapat diterima oleh masyarakat lokal—pandangan yang dia tularkan kepada para pemimpin NU. Sebuah dokumen yang dimiliki BIN menyebutkan lima kelompok Islam transnasional: Salafi, HTI, PKS, Syiah dan Jamaah Tabligh (Ali, 2012; Universitas Hasanudin, 2008). PKS dan HTI dinyatakan paling berbahaya karena dianggap telah menyusup ke dalam struktur negara—PKS dengan caranya yang mengikuti pemilihan umum dan meraih kendali atas jabatan-jabatan politik, dan HTI dengan caranya merekrut para birokrat dan perwira

militer. Menariknya, FPI tidak dianggap sebagai ancaman meski mempunyai rekam jejak yang panjang dalam melakukan aksi kekerasan.

Pada 2010 tim yang dipimpin As'ad melakukan penilaian kekuatan NU di Jawa Timur dan Jawa Tengah, menyimpulkan bahwa NU pada dasarnya sudah kuat secara kultural tetapi tidak secara organisasional. Adnan Anwar, salah satu anggota tim As'ad, menambahkan kurangnya semangat (*ghirah*) pada daftar permasalahan:

> *"Menurut penelitian yang dilakukan [tahun 2010] oleh Polri dan Fakultas Psikologi Universitas Indonesia, tingkat [komitmen] kader kita jauh lebih rendah dari pada HTI. Skor rata-rata anggota HTI adalah 10, [sedangkan] rata-rata NU di bawah 5."* (Anwar, *2017)*

NU menanggapi kurangnya semangat di antara anggotanya dengan memperkenalkan berbagai program yang dirancang untuk meningkatkan komitmen ideologis dan organisasi di akar rumput. Pada 2012, tim As'ad meluncurkan proyek pembangunan identitas baru yang mengaitkan nasionalisme dengan identitas NU. Dikenal dengan Pendidikan Kader Penggerak NU (PKPNU), program ini tidak hanya mengajarkan keterampilan berorganisasi, tetapi juga memberikan pengetahuan yang mendalam untuk mempersiapkan *'perang aqidah'* antara NU dengan *'pihak lain'*—yang rupanya mengacu pada rival Islamisnya (*Majalah Madani*, 2018). Tujuan utamanya, yang sering disebut sebagai *'re-ideologisasi'*, adalah untuk menyiapkan kader-kader menghadapi lawan ideologis NU dengan mengubah mereka dari *'NU secara kultural'* (yaitu, lahir dalam keluarga NU) menjadi anggota militan yang berkomitmen tinggi untuk menjalankan agenda politik, sosial, dan doktrin organisasi (NU Online, 2018b; Thoyib, 2017).

Meskipun program PKPNU dengan gigih mempertahankan prinsip toleransi beragama, konsep ini sebenarnya didefinisikan dalam "payung" ultra-nasionalisme dan memasukkan aspek permusuhan terhadap berbagai kekuatan ideologis 'asing'. Konsep ini mempertahankan antipati secara khusus terhadap tiga musuh ideologis: liberalisme Barat, komunisme Timur, dan Islamisme Timur Tengah, yang semuanya dibingkai sebagai bagian dari *'perang proxy'* non-militer yang dilancarkan terhadap

Indonesia (wawancara dengan alumni PKPNU, 27 Agustus 2019; *Bangkit Media*, 2017).

Pada 2012, untuk pertama kali Tim As'ad menguji modul PKPNU kepada anggota organisasi pemuda Ansor dan unit paramiliternya, Barisan Ansor Serbaguna (Banser), dengan tambahan fitur militeristik. Aparat TNI dan Polri diundang untuk memberikan pelatihan fisik kepada para peserta, sebuah praktik yang diadopsi dalam program PKPNU selanjutnya (Setiono, 2018; *Suara Merdeka*, 2019). Ansor juga memperkenalkan lagu-lagu patriotik, termasuk lagu '*Ya lal Wathon*' yang viral di media sosial dan menjadi favorit anak-anak NU.[8] Pada 2019, terdapat sekitar 750.000 alumni PKPNU, bahkan banyak yang bersedia membayar untuk mengikuti program tersebut (Anwar, 2019).

Terlebih lagi, PKPNU memperkenalkan ikrar kesetiaan (*bai'at*) kepada NU dan Indonesia. Ikrar politik seperti itu merupakan suatu kebiasaan di kelompok ekstremis tetapi tidak di NU.[9] Isinya sebagai berikut:

> *"Dengan segenap jiwa dan raga, saya siap melawan musuh-musuh dan pengkhianat Ahlus sunnah wal jamaah, NU dan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan UUD 1945."* (Mukri, *2017).*

Pernyataan ini pada dasarnya mengumumkan bahwa rival ideologis NU, yaitu kelompok Islamis, adalah juga musuh negara karena mereka menganut konsep Islam transnasional. Secara bersamaan, hal ini memperkuat status NU sebagai benteng ideologis dan organisasi utama dalam pertarungan melawan kelompok Islam transnasional di Indonesia. Program lanjutan oleh dan untuk alumni PKPNU diadakan secara rutin untuk mempererat persaudaraan dan memperluas jangkauan kegiatan NU. Alumni PKPNU di Jawa Tengah misalnya, membangun

---

8 Lirik lagu yang menarik dan mudah diingat memperingatkan anak-anak untuk tetap waspada terhadap musuh NU dan Indonesia:
"O pusaka hati wahai tanah airku, cintamu dalam imanku ... O Indonesia
negeriku, engkau panji martabatku, siapa datang mengancammu kan binasa di bawah durimu."

9 Kaum tradisional lebih akrab dengan *bai'at* dalam konteks inisiasi formal ke dalam sebuah tarekat sufi, tetapi bukan sebagai pernyataan kesetiaan politik.

rumah sakit baru NU dan memperluas program zakat (NU Online, 2018a; NU Pringsewu, 2019). Di pulau-pulau terluar, PKPNU juga menghidupkan kembali cabang-cabang yang tidak aktif dan membuat cabang baru.

Badan dan anggota NU lainnya juga telah meluncurkan banyak inisiatif untuk membangkitkan kultur Islam tradisional, dengan cara yang tidak bersifat militan maupun hipernasionalistik. Para pengusaha muda mulai mencangkokkan budaya pop ke dalam proyek pembangunan identitas NU, mengkomodifikasinya dan menjadikannya terkesan 'keren' bagi kaum muda melalui aplikasi Android, film pendek, buku cerita anak-anak, dan sebagainya. Salah seorang putri Gus Dur, Alissa Wahid, sejak 2010 mengembangkan 'Gusdurian', sebuah jejaring budaya lintas agama dengan cabang di seluruh Indonesia. Pada 2013, tim media NU meluncurkan beberapa situs web Islam satu atap berkualitas tinggi yang menawarkan beragam konten, mulai dari pelajaran agama hingga berita politik dan video motivasi. Situs-situs ini sangat berhasil melawan hegemoni kelompok garis keras yang sebelumnya mendominasi wacana Islam di dunia maya.[10]

Proyek pembangunan identitas NU terus berlanjut bahkan ketika para pemimpinnya berpihak pada kubu politik yang berbeda pada masa kampanye pemilihan presiden 2014. Hasyim Muzadi dan PKB menyatakan dukungan untuk Jokowi, sedangkan Said Aqil—meski sangat dekat dengan PKB yang pro-Jokowi—secara terbuka mendukung Prabowo. NU sebagai organisasi menahan diri dari kampanye habis-habisan untuk salah satu kandidat, meskipun para tokoh elite NU memainkan peran aktif dan penting dalam pemilu. Ketika Jokowi tampil sebagai pemenang, NU menunggu dengan sabar peluang untuk mendapatkan dukungan dari pemerintah maupun akses ke sumberdaya negara, daripada langsung membuka tawaran kepada pemerintahan baru. Namun di tahun-tahun berikutnya, NU muncul sebagai penerima manfaat

10 Situs-situs NU yang baru dengan cerdik menggunakan nama-nama netral atau nama-nama yang mirip dengan situs-situs jihadis/Islamis yang ada. Selain website resmi NU Online, situs yang berafiliasi dengan NU antara lain Islami.co, Arrahmah.co.id, dan muslimmedianews.com. Pada akhir September 2019, analisis lalu lintas web yang dibuat Alexa.com menempatkan Islami.co sebagai situs yang paling banyak dikunjungi ke-134 di Indonesia dan NU Online sebagai situs ke-326, sedangkan Eramuslim.com, salah satu situs berita Islam yang paling mapan, menempati urutan ke-725.

utama dari pemerintahan Jokowi, dalam perannya sebagai sekutu dari kelompok Islam.

AKTIVASI POLITIK PERTIKAIAN ISLAM

Perpecahan politik-agama yang berkembang antara NU dan kelompok-kelompok Islamis tidak muncul di garis depan politik nasional sampai ketika NU menjalin aliansi dengan Jokowi dan kubu nasionalis sekulernya. Aliansi antara kelompok muslim tradisional moderat dan non-muslim/nasionalis-sekuler bukanlah fenomena baru di Indonesia, tetapi tingkat keberhasilan dan intensitasnya sangat berfluktuasi tergantung pada dinamika politik yang lebih luas. Meski Gus Dur telah lama membina hubungan baik dengan kelompok non-muslim dan nasionalis-sekuler, para penerusnya melihat hubungan itu berjalan dengan tidak seimbang, Nahdliyin menanggung beban yang tidak proporsional dalam perjuangan melawan praktik Islam yang intoleran dan puritan. Ini berarti bahwa Jokowi sebagai anggota Partai Demokrasi Indonesia-Perjuangan (PDI-P) yang nasionalis-sekuler perlu membuktikan nilainya kepada para ulama NU untuk merebut kepercayaan mereka.

NU dan Jokowi: hari-hari permulaan

Beberapa akademisi mencatat bahwa NU tidak sepenuhnya mendukung Jokowi hingga Jokowi memberikan NU banyak bantuan materiil setelah terjadinya protes anti-Ahok (Mietzner, 2018; Power, 2018). Faktanya, kisah di balik dukungan NU kepada Jokowi sedikit lebih bernuansa. Pertama, meski NU mungkin tidak menyambut Jokowi dengan gegap gempita, popularitas wakil presiden Jusuf Kalla di kalangan Nahdliyin membuat Jokowi diterima di antara anggota NU. Kedua, hubungan NU dan Jokowi sudah mulai menguat, meski lambat, bahkan sebelum terjadinya kasus Ahok. Proses ini, yang sebagian difasilitasi oleh PKB, mencerminkan pertemuan kepentingan—materiil dan ideologis—antara NU dan pemerintahan Jokowi. Di satu sisi,

NU sedang mencari dukungan negara untuk rencana besarnya: Islam Nusantara—Islam lokal yang toleran dalam versi NU—yang tengah dipromosikan sebagai obat ampuh untuk jihadisme global. Di sisi lain, Jokowi menghadapi tantangan keamanan yang berasosiasi dengan Islam radikal—seperti kebangkitan kelompok teroris pro-ISIS di dalam negeri—serta ketidakamanan posisi politiknya sendiri. Rival politik Jokowi sering membingkai peran Jokowi seolah hanya sebagai boneka dari pemimpin PDI-P Megawati Soekarnoputri, dan kelompok Islamis juga menyebarkan desas-desus palsu bahwa Jokowi adalah seorang etnis Tionghoa, pendukung komunis atau bahkan seorang non-muslim yang menyembunyikan identitasnya. Ketidakamanan ini membuat Jokowi berusaha keras untuk mengkonsolidasikan dukungan dari koalisi luas dari berbagai partai dan organisasi politik (Mietzner, 2016; Tomsa, 2017). Ketika Jokowi mulai mencoba membina hubungan yang lebih dekat dengan kelompok-kelompok muslim, NU sebagai organisasi Islam terbesar yang bersifat Jawa-sentris tampil sebagai sekutu alaminya.

Mengenakan sarung dan peci, pakaian khas seorang santri, Jokowi berpidato di muktamar NU pada Agustus 2015, memuji Islam Nusantara sebagai penangkal sektarianisme dan ekstremisme. Pada tahun yang sama, ia mendeklarasikan 22 Oktober sebagai 'Hari Santri Nasional' untuk menghormati kontribusi NU dalam perjuangan kemerdekaan Indonesia; Jokowi juga mendeklarasikan bapak pendiri NU sebagai pahlawan nasional. Namun, banyak orang di NU masih memandang ini sebagai isyarat simbolik belaka, mengingat tidak ada peningkatan yang sepadan dalam dukungan materiil (Power, 2018).

NU menemukan sekutu lain di pemerintahan selain sang presiden sendiri. Mereka menerima dana yang signifikan dari Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT) untuk mengadakan *International Summit of Moderate Muslim Leaders* (ISOMIL) pada Mei 2016. Di waktu yang sama, sebagai bagian dari upaya Indonesia (yang sia-sia) untuk berperan sebagai juru damai di Timur Tengah, Menteri Luar Negeri Retno Marsudi mengajak NU mendirikan *Islamic Center* di Afghanistan untuk mempromosikan perdamaian dan moderatisme (Kwok, 2016).

mantan Menteri Agama Lukman Hakim Saifuddin—politisi NU dari Partai Persatuan Pembangunan (PPP)—turut menyalurkan dana ke NU, termasuk melalui proyek penelitian yang ditujukan untuk memperkuat konsep Islam Nusantara (Safitri, 2018).

Terlepas dari perkembangan hubungan kolaboratif yang stabil antara NU dan pemerintahan Jokowi, dua tahun pertama masa kepresidenan Jokowi menjadi saksi berlanjutnya ketegangan dan perbedaan internal dalam kubu pluralis. Sebagian kalangan di NU mengeluh bahwa PKB mengambil sebagian besar patronase yang menjadi jatah NU, dan sebagian lain merasa bahwa NU telah melakukan semua upaya dalam pertarungan melawan kelompok Islamis sendirian, namun kelompok sekuler dan partai nasionalislah yang menikmati manfaatnya. Agar perbedaan ini bisa dikesampingkan, perlu ada musuh bersama. Mobilisasi kelompok Islamis dalam menentang Ahok menyediakan kekuatan pemersatu ini.

Mobilisasi kelompok Islamis tahun 2016 sebagai titik penentu

Aksi Bela Islam menjadi titik penentu dalam hubungan Jokowi dengan NU. Gerakan ini, yang dikoordinasi oleh aliansi FPI, HTI, Salafi dan kelompok garis keras lainnya, memperburuk pembelahan antara muslim pluralis dengan non-muslim di satu sisi, dan dengan kelompok Islamis di sisi lain. Protes pertama terjadi pada Oktober 2016, dua minggu setelah pidato Ahok yang diduga sebagai penistaan agama menjadi viral di media sosial. Dalam pidatonya, Ahok mencela lawan politiknya yang menggunakan ayat Al-Qur'an (Al-Maidah ayat 51) untuk mengklaim bahwa muslim dilarang menerima pemimpin politik non-muslim. Protes terbesar, yang berlangsung pada 2 Desember 2016, menarik peserta sampai sebanyak satu juta orang. Protes ini kemudian dinamai sebagai Aksi 212, sesuai tanggal demonstrasi tersebut.

Aksi Bela Islam telah meningkatkan kecenderungan polarisasi intra-Islam dalam tiga cara: dengan mendorong Jokowi lebih

dekat ke NU dan mendorong saingan utamanya, Prabowo, ke dalam pelukan kaum Islamis; mempersatukan elite NU bersama dengan para anggota akar rumputnya; dan dengan mengarahkan komunitas non-muslim ke dalam kubu pluralis yang didominasi NU. Penting untuk dicatat bahwa NU awalnya terpecah dalam masalah penistaan agama Ahok. Ma'ruf Amin, pimpinan tertinggi NU dan Ketua MUI, bertanggung jawab atas fatwa MUI yang menyatakan pidato Ahok masuk dalam kategori penistaan agama. Kesaksiannya di pengadilan turut andil mengirim Ahok ke penjara. Anggota-anggota faksi konservatif NU, NU Garis Lurus, terutama di Jakarta dan Madura, mengambil peran aktif dalam mobilisasi anti-Ahok (IPAC, 2018: 11-16). Sedangkan Said Aqil saat itu mengimbau masyarakat menerima permintaan maaf Ahok. Para pemimpin Ansor secara terbuka juga mendukung Ahok.

Meskipun kepemimpinan pusat dan basis sosial NU awalnya terpecah, popularitas kelompok Islamis yang terus meningkat setelah tahun 2016 pada akhirnya berkontribusi pada penyatuan kembali petinggi NU dengan anggota di tingkat akar rumput karena faksi yang bersaing mengakui akan adanya musuh bersama organisasi. Rekonsolidasi NU adalah prasyarat penting untuk mobilisasi skala besar berikutnya yang membawa NU ke pangkuan Jokowi. Contoh anekdot dari Jawa Timur menunjukkan bahwa anggota biasa yang awalnya bersimpati dengan Aksi 212 kemudian menyatakan penyesalan, merasa telah 'dimanfaatkan' oleh HTI untuk memajukan 'agenda khilafah yang berbahaya' (wawancara dengan perempuan NU di Jombang, 28 Oktober 2018).

Insentif material juga berperan dalam reunifikasi NU, karena mobilisasi anti-Ahok memaksa Jokowi untuk memberikan konsesi yang jauh lebih besar kepada NU daripada sebelumnya. Pada Juli 2017, ia merekrut Ma'ruf Amin dan para kiai senior NU untuk membentuk Majelis Zikir Hubbul Wathon; Ma'ruf juga diberi posisi bergengsi di Badan Pembinaan Ideologi Pancasila (BPIP) yang baru dibentuk. Untuk merebut hati masyarakat akar rumput, Jokowi lebih sering mengunjungi pesantren NU mulai tahun 2017, memberikan pinjaman lunak dan program pelatihan

kewirausahaan dan kadang juga ikut mendanai pembangunan gedung-gedung baru (Fachrudin, 2019; Fealy, 2018).

Adanya unjuk kekuatan kelompok Islamis secara besar-besaran tidak hanya mengubah strategi Jokowi terhadap NU, tetapi juga mendorong kelompok sekuler dan non-muslim untuk berperan lebih aktif dalam melawan intoleransi, termasuk dengan memberikan lebih banyak sumber daya kepada NU. Misalnya, pada Mei 2017 sekelompok aktivis sekuler dan non-muslim, seniman, dan pebisnis mendirikan Gerakan Kita Indonesia (GITA), yang bertujuan untuk mempromosikan toleransi melalui sosialisasi budaya dan pendidikan di sekolah, universitas, dan desa (diskusi dengan aktivis GITA, 27 Juli 2019).

Taipan bisnis dari etnis Tionghoa-Indonesia yang telah lama menjadi pendukung Gus Dur dilaporkan meningkatkan sumbangan mereka untuk mendukung kampanye toleransi yang dipimpin NU. Pada awal 2017, sekelompok pengusaha non-muslim mengadakan rangkaian diskusi terkait ekstremisme Islamis, di mana beberapa peserta Tionghoa-Indonesia mengusulkan untuk memberikan lebih banyak dana kepada Banser, yang mereka lihat telah terbukti sebagai garda terdepan dari pluralisme Indonesia (diskusi dengan seorang peneliti yang berbasis di Jakarta, 19 September 2019).

Aksi 212 memang terbukti menjadi berkah terselubung bagi Ansor dan Banser. Menurut Sekretaris Jenderal Ansor:

> *"Keanggotaan Ansor dan Banser meningkat [dari 1,7 juta orang pada 2016] menjadi 4,7 juta anggota pada 2018. [Jumlah peningkatan ini] terutama setelah para kelompok 212 mengancam dan melecehkan ulama kami. Gangguan tersebut mencapai puncaknya pada masa Pilkada Jakarta 2017, karena Ansor mengadakan musyawarah ulama (bahtsul masail) dan menghasilkan putusan yang mengizinkan seorang non-muslim menjadi pemimpin politik. Tetapi semakin mereka mengejek dan melecehkan ulama kami, semakin militan [Nahdliyin di akar rumput] jadinya. Orang-orang berbondong-bondong bergabung dengan Ansor […] dan kami menyambut mereka dengan program pelatihan kader yang intensif."* (Wawancara, *31 Juli 2019).*

Meskipun jumlah anggota baru tersebut kemungkinan dibesar-besarkan, Banser memang berhasil melakukan rekrutmen yang

sukses, memperoleh momentum politik dan sponsor keuangan sedari akhir 2016 sebagai hasil dari polarisasi yang kian menajam.

Paramiliter NU: vigilante yang toleran?

Ekspansi Banser merupakan perwujudan penting militansi yang berkembang dari kubu pluralis Indonesia. Meskipun telah mengkritik ide vigilantisme 'anti-maksiat' milik FPI, NU telah menunjukkan kesediaan untuk mengadopsi taktik vigilantisme yang sama guna melayani tujuan organisasi dan ideologinya.

Ansor pertama kalinya membentuk unit penanggulangan terorisme di Banser pada 2011, yang diberi nama Densus 99 (mirip dengan nama satuan polisi penanggulangan terorisme Indonesia, Densus 88). Namun, kegiatan unit tersebut hanya sebatas menjaga gereja pada saat Natal dan Tahun Baru, yang sudah dilakukan oleh anggota Banser sejak kejadian pemboman Natal oleh Jemaah Islamiyah pada 2000. Pada 2015, anggota parlemen PKB Yaqut Cholil Qoumas mengambil alih kepemimpinan Ansor dan mengadopsi lebih banyak taktik proaktif untuk menghentikan ekspansi kelompok intoleran dan ekstremis, termasuk melalui paksaan dan intimidasi.

Dimulai pada 2015, tim Densus 99 daerah secara khusus kemudian diinstruksikan untuk memetakan jenis dan modus operandi kelompok Islamis—khususnya HTI dan Salafi—di wilayah masing-masing (wawancara dengan Ketua Densus 99, 26 Agustus 2019). Kemudian, mereka akan melaporkan informasi ini kepada pimpinan wilayah dan pusat Ansor, biasanya melalui grup WhatsApp, dan mendiskusikan sebuah tanggapan yang sesuai. Taktik pertama adalah melobi pemerintah daerah untuk menolak izin kegiatan Islamis radikal. Jika gagal, mereka akan mengerahkan massa anggota Banser untuk menghentikan kegiatan kelompok itu secara paksa, misalnya dengan mengintimidasi peserta atau dengan menggerebek dan memblokir akses ke tempat acara.

Pada April dan Mei 2016, Banser meluncurkan upaya sistematis pertamanya untuk mengacaukan pertemuan HTI di delapan kota di Jawa Timur. Di kampung kelahiran NU, Jombang, pemerintah daerah bersikap kooperatif dan melarang pertemuan

HTI yang rencananya akan digelar di dekat Pesantren Tebuireng (*Tempo*, 2016). Namun di Jember, Banser telah memobilisasi massa yang besar, yang menyebabkan bentrokan hebat dengan anggota HTI. Aparat polisi dan militer melakukan mediasi dengan memfasilitasi permintaan Banser agar para pemimpin HTI menandatangani perjanjian yang menyatakan bahwa mereka akan menahan diri untuk tidak menyebarkan ideologi mereka (Solichah, 2016). Taktik Banser ini mirip dengan taktik yang biasa digunakan oleh kelompok vigilante Islamis untuk merepresi mereka yang dianggap sebagai pelaku pelanggaran moral dan aliran Islam yang menyimpang.

Anggota Ansor berpendapat bahwa mereka tidak terlibat dalam 'vigilantisme' selama mereka 'membantu dan bekerja sama dengan' aparat keamanan negara dalam mengatasi ancaman kelompok Islamis terhadap negara Pancasila (wawancara dengan Ketua Densus 99, 26 Agustus 2019). Kerja sama yang erat dengan aparat negara telah menjadi ciri kampanye anti-Islamis yang dilakukan Ansor. Yaqut membanggakan fakta bahwa kursus pengembangan kader Banser melibatkan pelatihan fisik yang diberikan oleh instruktur dari Komando Teritorial (Koter) TNI AD (Prabowo, 2018; TNI AD, 2017). Banser juga memastikan untuk melibatkan polisi lokal dan perwira militer dalam program penyergapan anti-'radikal'.

Pada 2018 dan 2019, mobilisasi dan bentrokan yang dipicu oleh Banser mulai tergiring masuk dalam ranah kontestasi politik. Pada Agustus 2018, beberapa anggota Ansor bergabung dengan massa yang berupaya mengacaukan aksi '2019 Ganti Presiden' di Surabaya, hingga menimbulkan kericuhan antara pemuda Ansor dan barisan muda FPI. Ketegangan meningkat lagi pada bulan Oktober, ketika sekelompok Islamis menyusup ke parade Hari Santri Nasional NU dan mengibarkan bendera hitam yang biasanya dikaitkan dengan HTI.[11] Di Garut, anggota Banser menyita dan membakar bendera hitam, menimbulkan protes keras di media sosial karena di bendera itu bertertuliskan Allah. Ketika kelompok Islamis bergerak untuk memprotes pembakaran

11 Semenjak munculnya Aksi 212, bendera ini juga mulai digunakan oleh kelompok Islam lainnya sebagai simbol perlawanan yang khas.

bendera, Ansor dan NU menanggapinya dengan mengadakan *Istighotsah Kubro* di Sidoarjo, Jawa Timur, yang menghadirkan lebih dari 100.000 peserta. Kampanye Jokowi dimanfaatkan sebagai wadah unjuk kekuatan NU dengan cara yang sama seperti saat Prabowo berusaha mendapatkan keuntungan dari Aksi 212. Ansor menyelenggarakan serangkaian aksi pluralis yang disebut 'Kirab Satu Negeri' di paruh kedua 2018, yang didukung dan dihadiri Jokowi. Presiden Jokowi juga berpidato di Stadion GBK Jakarta pada Januari 2019 untuk memperingati HUT organisasi perempuan NU, Muslimat; di mana acara ini mirip dengan unjuk rasa Aksi Bela Islam dengan adanya mobilisasi massa yang mendatangkan orang-orang dari luar ibu kota, penyebutannya sebagai acara 'doa massal' (meskipun memiliki agenda politik yang jelas) dan dengan dimulainya sholat subuh berjamaah.

NU memainkan peran besar dalam kampanye Jokowi pada 2019, meyakini sepenuhnya bahwa sang presiden akan memberikan imbalan berupa sumbangan materiil dan legitimasi politik yang diperlukan untuk menghancurkan rival ideologis mereka untuk selamanya. Harapan tersebut baru terpenuhi sebagian pada bulan-bulan awal masa jabatan kedua Jokowi.

PLURALISME OTORITER?

Pada November 2019, hubungan antara pemerintahan periode kedua Jokowi dan NU telah berkembang dalam dua hal. Di satu sisi, hubungan presiden dengan NU mengalami kerenggangan ketika pembentukan kabinet periode kedua tidak memberikan NU imbalan besar yang sebelumnya diharapkan oleh para petinggnya. Di sisi lain, bagaimanapun, ini sama sekali tidak mengalihkan perhatian kubu pluralis dari ancaman musuh bersama. Bahkan ketika para pemimpin NU tidak menerima imbalan materi yang substansial, Presiden Jokowi tetap terus mendukung agenda anti-radikalisme NU dan memperkuat penggunaannya sebagai alat untuk represi.

NU semakin berada di atas angin dengan terpilihnya kembali Jokowi, bahkan mendukung langkah kontroversial pemerintahannya untuk melemahkan Komisi Pemberantasan

Korupsi (KPK) yang memicu gelombang protes yang dipimpin mahasiswa pada September 2019. Sebagian pendukung Jokowi, termasuk yang berasal dari NU, membenarkan kebijakan tersebut dengan alasan KPK telah disusupi oleh faksi Islamis yang mereka sebut sebagai 'Taliban'. Menurut beberapa *kiai* NU, penyidik KPK dari fraksi 'Taliban' telah berusaha merusak reputasi NU dengan secara selektif menyasar politisi terkemuka NU untuk diselidiki dan ditangkap (Wawancara, 27 September 2019).[12]

Masa 'bulan madu' NU dengan Jokowi kemudian terganggu ketika ia mengumumkan kabinet barunya. Jokowi tidak memberikan NU semua posisi strategis yang sebelumnya mereka harapkan, bahkan ketika ia memperluas koalisi partainya (dan memperkuat pola 'kartelisasi' partai) dengan menugaskan bidang pertahanan kepada mantan pesaingnya, Prabowo. Ini adalah pukulan telak bagi para pemimpin NU, yang percaya bahwa dukungan kuat NU selama kampanye berkontribusi besar pada kemenangan Jokowi dan sebagai gantinya, mengharapkan beberapa posisi di kementerian. Selain itu, para petinggi NU dibuat frustrasi oleh penolakan presiden untuk memisahkan saluran patronase NU dari saluran yang diarahkan untuk PKB: PKB diberi tiga kursi menteri di kabinet Oktober 2019, sedangkan Mahfud MD menjadi satu-satunya nahdliyin non-PKB untuk menerima jabatan menteri (sebagai menteri koordinator politik, hukum dan keamanan).

Nahdliyin sangat marah karena Jokowi memilih seorang pensiunan militer jenderal Fachrul Razi sebagai menteri agama, posisi yang biasanya menjadi jatah bagi politisi yang berafiliasi dengan NU. Sebagai hadiah hiburan, presiden menunjuk Ma'ruf Amin sebagai koordinator utama satuan tugas anti-radikalisme yang melibatkan 11 kementerian, dan NU diberi beberapa posisi yang kurang strategis, seperti jabatan wakil menteri dan jabatan staf khusus wakil presiden. Beberapa pejabat di Pengurus Besar NU (PBNU) secara terbuka menyatakan kekecewaan mereka terhadap Jokowi, dan banyak aktivis juga turut merasakan

12 KPK menangkap dua politisi NU terkemuka pada 2019: Romahurmuziy (mantan ketua PPP) dan Imam Nahrawi (mantan menteri pemuda dan olahraga).

kekecewaan ini. Seorang aktivis NU yang pernah mendampingi Jokowi sepanjang kampanye membandingkannya dengan bayi:

> *"Kami telah menggendongnya dan kini dia mengencingi kami,"*
> (Diskusi Grup WhatsApp, 21 Oktober 2019).

Namun, meski diabaikan dalam penetapan kabinet, NU tetap berkomitmen kuat pada agenda ideologis pemerintahan Jokowi dan sama-sama bertujuan untuk menyingkirkan kelompok Islamis dari tubuh pemerintahan, Badan Usaha Milik Negara, dan lembaga akademis. Pejabat pemerintah dan elite NU sama-sama menegaskan adanya 'darurat radikalisme ASN', mengutip data survei yang menunjukkan bahwa 20 persen PNS menganut ideologi 'anti-Pancasila' (Friana, 2018). Istilah 'radikalisme', yang dulunya digunakan untuk orang-orang yang terkait dengan praktik ekstremisme berbasis kekerasan, telah didefinisikan ulang untuk memasukkan individu-individu yang tidak toleran atau tidak patriotik yang belum tentu melakukan tindakan kriminal–sebuah perspektif yang sangat dipengaruhi oleh BIN.

'Kedaruratan' dalam lingkup pegawai negeri sipil menjadi perhatian publik yang lebih luas dengan bocornya dokumen rahasia yang berisi nama-nama pegawai negeri, perwira militer, dan akademisi yang konon bersimpati dengan HTI. Namun, tuduhan radikalisme juga meluas kepada mereka yang bersimpati dengan partai oposisi PKS, atau dengan organisasi lain yang berpartisipasi dalam Aksi 212. Aktivis internet pro-Jokowi menargetkan kaum 'radikal' di birokrasi dengan menyebarkan foto-foto pegawai pemerintah yang tergabung dalam Aksi 212.

Banyak analisis telah menyimpulkan—dengan tepat—bahwa kebangkitan intoleransi agama dan fundamentalisme secara terang-terangan menghadirkan masalah bagi demokrasi Indonesia. Namun, tanggapan pemerintah Jokowi terhadap Islamisme telah melibatkan berbagai kebijakan dan taktik represif yang juga merusak demokrasi. Pada 2018, setidaknya empat dosen perguruan tinggi dipecat karena menyatakan simpati terhadap HTI atau Aksi 212 melalui media sosial. Beberapa guru sekolah negeri pro-Prabowo ditangkap karena diduga menyebarkan berita bohong.

Pada saat yang sama, pemerintah tidak berbuat banyak untuk menyikapi pesan-pesan intoleransi yang disebarkan oleh pengkhotbah garis keras (termasuk beberapa mantan tahanan teroris) di universitas dan masjid pemerintah. Sejak 2018, enam kementerian telah memperkenalkan tes penerimaan yang dirancang dengan cermat untuk calon pegawai baru yang dimaksudkan untuk mencegah rekrutan berpaham 'radikal' (NU Online, 2019).

Kebijakan serupa dapat dibenarkan jika diarahkan terhadap kelompok esktrimis anti-pemerintah, namun hasilnya jauh lebih meragukan ketika dilakukan dan ditujukan terhadap pegawai negeri sipil, mengingat kriteria luas yang digunakan untuk mendiagnosis 'radikalisme' dan proses pelaksanaan seleksinya yang sangat tertutup dan tidak akuntabel.

Salah satu contoh terkini dari dampak merugikan yang ditimbulkan oleh reaksi balik kubu pluralis (atas Islamisme) terhadap demokrasi Indonesia adalah dikeluarkannya Surat Keputusan Bersama (SKB) tentang Penanganan Radikalisme Dalam Rangka Penguatan Wawasan Kebangsaan pada Aparatur Sipil Negara (ASN), yang dikeluarkan pada November 2019. Sekali lagi, keputusan ini mengadopsi definisi yang terlalu luas akan 'radikalisme', dan sudah pasti bahwa implementasinya sangat mudah dimanipulasi dan rentan terhadap bias partisan dan kepentingan pribadi.

SKB tersebut merinci 11 jenis radikalisme, termasuk 'ujaran kebencian' terhadap Pancasila, konstitusi, prinsip Bhinneka Tunggal Ika dan pemerintahan; ujaran kebencian SARA; menyukai, me-*retweet*, atau mengomentari jenis perkataan yang mendorong kebencian di media sosial; menyebarkan hoax; mencemarkan Pancasila atau lambang negara lainnya dan pemerintah; dan menjadi anggota atau memiliki atribut yang terkait dengan organisasi yang dianggap memusuhi Pancasila dan pemerintah. Tidak ada rincian mengenai ekstremisme atau diskriminasi berbasis kekerasan dalam definisi radikalisme, sehingga tetap mengecualikan kelompok seperti FPI yang secara terbuka mendukung Pancasila tetapi tetap menggunakan metode kekerasan.

Lebih lanjut, keputusan tersebut secara efektif melarang pegawai negeri untuk menyuarakan kritik tidak hanya terhadap simbol dan institusi negara, tetapi juga terhadap pemerintah yang sedang berkuasa.

Mengingat dukungan ideologis yang kuat dari pemerintah terhadap NU, beberapa pegawai negeri khawatir bahwa bentuk-bentuk kesalehan Islam non-NU dapat secara sewenang-wenang dicap sebagai ekstremisme atau praktik yang tidak lazim. Kekhawatiran ini diperbesar dengan diperkenalkannya portal daring oleh pemerintah di mana warga negara dapat mengajukan keluhan terhadap pegawai negeri yang dianggap melanggar aturan tentang 'radikalisme'. Tidak diragukan lagi bahwa pemolisian masyarakat atas ekspresi keagamaan dan wacana politik tersebut rentan disalahgunakan. Dengan pelanggaran yang didefinisikan secara luas dan terbatasnya pengaturan tentang mekanisme peninjauan ulang, regulasi tersebut dapat sangat merugikan kebebasan berpendapat dan berekspresi.

Mobilisasi anti-Ahok pada akhir 2016 memicu kekhawatiran tentang meningkatnya Islamisme, tetapi respons represif dari pemerintahan Jokowi dan sekutu NU-nya juga meningkatkan ancaman akan kembali bangkitnya hantu otoritarianisme pluralis. Polarisasi antara kubu Islamis-pluralis telah mengoyak dasar-dasar demokrasi Indonesia, dan pelestarian institusi demokrasi telah disubordinasikan di bawah persaingan atas pemaknaan orientasi ideologis negara.

KESIMPULAN

Dalam bab ini saya berpendapat bahwa fenomena polarisasi antara faksi Islamis dan pluralis Indonesia telah berkontribusi pada proses kemunduran demokrasi yang kini berlangsung. Alih-alih berfokus pada peran kelompok-kelompok Islamis yang tidak toleran, saya berpendapat bahwa masalah yang lebih besar bagi kualitas demokrasi kontemporer adalah reaksi non-liberal dari agen-agen pluralisme militan yang juga semakin otoriter.

Pembelahan antara muslim yang mendukung pluralisme agama dengan mereka yang memiliki agenda puritan bukanlah

hal baru di Indonesia, tetapi ini menjadi makin terbuka dengan keberhasilan dan popularitas kelompok Islamis dan ultra-konservatif yang semakin meningkat sejak tahun 1998.

Liberalisasi dan demokratisasi, di antara faktor-faktor lainnya, memungkinkan kelompok Islamis untuk menerobos masuk ke basis tradisional NU dan birokrasi negara. Kelompok-kelompok seperti HTI, PKS dan Salafi telah berhasil menarik simpatisan dari kelompok muslim kelas menengah, membekalinya dengan sumber daya yang lebih baik dan melatihnya agar lebih terampil secara politik.

Sementara partai-partai dan organisasi Islamis sangat diuntungkan dari pendekatan yang sangat akomodatif dari Presiden Yudhoyono pada pertengahan tahun 2000-an, NU mulai melakukan perlawanan balik atas tantangan yang dikumandangkan oleh kelompok Islamis. Mereka mengembangkan program indoktrinasi baru yang berfokus pada penanaman identitas NU dan menumbuhkan antipati yang mendalam terhadap musuh doktrinal NU.

Protes yang dimobilisasi oleh kelompok-kelompok Islamis terhadap Ahok pada 2016 adalah peristiwa penting yang memperburuk persaingan intra-Islam ini. Besarnya gerakan tersebut mengejutkan pemerintahan Jokowi dan membuat khawatir kelompok-kelompok pluralis dan pemeluk agama-minoritas. Kejadian tersebut memaksa presiden untuk lebih memperhatikan dan mencurahkan lebih banyak sumber daya untuk NU sebagai benteng pertahanan Islam moderat. Hal ini juga mendorong kelompok nasionalis sekuler dan agama minoritas untuk memperbarui aliansi mereka dengan NU.

Sejak 2017, NU yang semakin berdaya muncul sebagai titik tumpu dari reaksi yang disponsori pemerintah terhadap perkembangan 'radikalisme', sambil mereka memperkuat kekuatan paramiliternya dan menggunakan taktik yang semakin agresif terhadap lawan-lawan Islamisnya.

Saat kampanye pemilihan presiden dimulai pada akhir 2018, Prabowo berhasil merangkul kelompok-kelompok Islamis, sementara organisasi-organisasi pluralis berkeliling di sekitar Jokowi. Pada awal 2019, beberapa elemen koalisi Prabowo dan

Jokowi sudah terpisah begitu jauhnya, sehingga mereka melihat satu sama lain sebagai ancaman eksistensial dan bukan sebagai rival demokratis.

Polarisasi jelas mengurangi norma 'persetujuan yang kalah' (*'loser's consent'*) dan 'pengendalian pemenang' (*'winner's restraint'*) yang penting bagi pemerintahan demokratis yang berfungsi (lihat Hicken, buku ini). Segera setelah Jokowi dinyatakan sebagai pemenang pada Mei 2019, para pendukung Prabowo yang marah turun ke jalan untuk menolak apa yang mereka klaim sebagai hasil pemilu yang curang, sementara pendukung Jokowi mendorong adanya tanggapan yang keras dari aparat kepolisian terhadap protes tersebut.

Bahkan setelah Jokowi berdamai dengan Prabowo dan menunjuknya menjadi menteri pertahanan, polarisasi tetap merajalela. Rekonsiliasi tingkat elite tidak mencegah pemerintah untuk melanjutkan tindakan keras terhadap gerakan Islamis akar rumput yang mendukung Prabowo. Hal itu dibuktikan dengan ketentuan yang diberlakukan pada November 2019 untuk mengekang 'radikalisme' dalam lembaga pemerintahan. Penggunaan wacana 'anti-Pancasila' oleh pemerintah sebagai indikator utama radikalisasi menggemakan kembali langkah-langkah pada era Soeharto untuk membatasi perbedaan pendapat politik dan mengatur ekspresi politik di antara pegawai negeri sipil.

Singkatnya, kasus aliansi Jokowi-NU menunjukkan bahwa kelompok pluralis agama belum tentu demokrat. Memang, terlepas dari toleransinya terhadap kelompok minoritas non-muslim di Indonesia, koalisi pluralis justru menunjukkan kadar toleransi yang lebih rendah terhadap ekspresi ideologis atau agama yang bertentangan dengan orientasi doktrinalnya sendiri. Sementara itu, dukungan NU telah digunakan oleh pemerintahan Jokowi untuk memfasilitasi langkah-langkah kebijakan anti-demokrasinya sendiri, dengan dalih memerangi 'intoleransi' dan 'radikalisme'. Di tahun-tahun mendatang, terus meningkatnya pluralis militan mungkin menjadi faktor paling signifikan dalam kemunduran demokrasi Indonesia saat ini.

REFERENSI

Ali, A.S. 2012. *Ideologi Gerakan Pasca Reformasi*: *Gerakan-gerakan Sosial Politik dalam Tinjauan Ideologis*. Jakarta: LP3ES.

Anwar, A. 2017. 'Ngurusi NU harus berani mati KH'. Video YouTube, 22 September. https://www.youtube.com/watch?v=gqdbRFL1NxU

Anwar, A. 2019. 'Pidato kebangsaan bersama KH. Adnan Komandan PKPNU, di reuni ke 3 penggerak NU Kab Brebes'. Video Facebook, 9 April. https://www. facebook.com/watch/?v=1067108623486955

Arifianto, A.R. 2019. 'Is Islam an increasingly polarizing political cleavage in Indonesia?' *Order from Chaos*, 25 April. Washington, DC: Brookings Institution. https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2019/04/25/is-islam-an-increasingly-polarizing-political-cleavage-in-indonesia/

Bangkit Media. 2017. 'Kader NU harus waspada terhadap musuh agama dan negara'. *Bangkit Media*, 16 April. https://bangkitmedia.com/kader-nu-harus-waspada-terhadap-musuh-agama-dan-negara/

Bush, R. 2015. 'Religious politics and minority rights during the Yudhoyono presidency'. Dalam *The Yudhoyono Presidency: Indonesia's Decade of Stability and Stagnation*, diedit oleh E. Aspinall, M. Mietzner dan D. Tomsa, 239–57. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS).

Fachrudin, A.A. 2019. 'Jokowi and NU: the view from the pesantren'. *New Mandala*, 11 April. https://www.newmandala.org/jokowi-and-nu-the-view-from-the-pesantren/

Fealy, G. 2018. 'Nahdlatul Ulama and the politics trap'. *New Mandala*, 11 Juli. https://www.ewmandala.org/nahdlatul-ulama-politics-trap/

Feillard, A. dan R. Madinier. 2011. *The End of Innocence? Indonesian Islam and the Temptations of Radicalism*. Singapura: NUS Press.

Friana, H. 2018. 'Sebanyak 19,4 persen PNS tak setuju ideologi Pancasila'. *Tirto*, 17 November. ://tirto.id/kemendagri-sebut-194-persen-pns-tak-setuju-ideologi-pancasila-daef

García-Guadilla, M. dan A. Mallen. 2018. 'Polarization, participatory democracy, and democratic erosion in Venezuela's twenty-first century socialism'. *ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 681(1): 62–77.

ICG (International Crisis Group). 2008. 'Indonesia: implications of the Ahmadiyah decree'. *Asia Briefing* No. 78. Jakarta/Brussels: ICG. 7 Juli.

Ilhamdi, A. 2015. 'Gerakan politik Islam Hizbut Tahrir Indonesia (HTI): transformasi menuju pengakuan resmi pemerintah (2000–2006)'. Skripsi. Jakarta: Universitas Indonesia.

Indikator Politik Indonesia. 2019. 'Exit poll pemilu 2019'. Jakarta: Indikator Politik Indonesia. 17 April. http://indikator.co.id/agenda/details/64/ Rilis-Exit-Poll-Pemilu-2019

IPAC (Institute for Policy Analysis of Conflict). 2018. 'After Ahok: the Islamist

agenda in Indonesia'. *IPAC Report* No. 44. Jakarta: IPAC. 6 April.

Kwok, Y. 2016. 'Could Indonesia's president become the Middle East's new mediator?'. *Time*, 20 Januari.

Liputan Islam. 2014. 'HTI catut logo NU'. *Liputan Islam*, 21 Februari. https:// liputanislam.com/tabayun/hti-catut-logo-nu/

Majalah Madani. 2018. 'Strategi mutakhir dengan PKPNU'. *Majalah Madani*, 2 Januari. https://www.majalahmadani.com/2018/01/setrategi-mutakhir-dengan-pkpnu.html

McCoy, J., T. Rahman dan M. Somer. 2018. 'Polarization and the global crisis of democracy: common patterns, dynamics, and pernicious consequences for democratic polities'. *American Behavioral Scientist* 62(1): 16–42.

Mietzner, M. 2016. 'Coercing loyalty: coalitional presidentialism and party politics in Jokowi's Indonesia'. *Contemporary Southeast Asia* 38(2): 209–32.

Mietzner, M. 2018. 'Fighting illiberalism with illiberalism: Islamist populism and democratic deconsolidation in Indonesia'. *Pacific Affairs* 91(2): 261–82.

Mietzner, M. dan B. Muhtadi. 2018. 'Explaining the 2016 Islamist mobilisation in Indonesia: religious intolerance, militant groups and the politics of accommodation'. *Asian Studies Review* 42(3): 479–97.

Mohamed Osman, M.N. 2010. 'Reviving the caliphate in the Nusantara: Hizbut Tahrir Indonesia's mobilization strategy and its impact in Indonesia'. *Terrorism and Political Violence* 22(4): 601–22.

Mukri, K. 2017. 'Ikrar kesetiaan kader penggerak NU'. Video YouTube, 17 April. https://www.youtube.com/watch?v=z4buKCOStFM

NU Online. 2007a. 'Himbauan ketua umum PBNU soal gejala konflik internal umat Islam'. NU Online, 25 April. https://www.nu.or.id/post/read/8825/himbauan-ketua-umum-pbnu-soal-gejala-konflik-internal-umat-islam

NU Online. 2007b. 'PBNU peringatkan kelompok Islam yang merebut masjid NU'. NU Online, 4 Juni. https://www.nu.or.id/post/read/9124/pbnu-peringatkan-kelompok-islam-yang-merebut-masjid-nu

NU Online. 2018a. 'Keberhasilan program NU karena kaderisasi PKPNU'. NU Online, 21 April. https://www.nu.or.id/post/read/89188/ keberhasilan-program-nu-karena-kaderisasi-pkpnu

NU Online. 2018b. 'Perkuat gerakan, pimpinan pusat Pergunu gelar PKPNU'. NU Online, 24 Juli. https://www.nu.or.id/post/read/93337/perkuat-gerakan-pimpinan-pusat-pergunu-gelar-pkpnu

NU Online. 2019. 'Lakpesdam PBNU kembangkan alat ukur kecenderungan radikalisme CPNS'. NU Online, 21 November. https://www.nu.or.id/post/read/113765/lakpesdam-pbnu-kembangkan-alat-ukur-kecenderungan-radikalisme-cpns

NU Pringsewu. 2019. 'Keinginan warga NU ikut pendidikan karakter tak terbendung'. NU Pringsewu, 7 Agustus.

Power, T.P. 2018. 'Jokowi's authoritarian turn and Indonesia's democratic decline'. *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 54(3): 307–38.

Prabowo, M.P. 2018. '150 calon Banser Jatim peroleh materi dari TNI dan Polri, soal militer hingga religius'. *TribunJatim*, 19 Agustus. https://jatim.tribunnews. com/2018/08/19/150-calon-banser-jatim-peroleh-materi-dari-tni-dan-polri-soal-militer-hingga-religius

Safitri, D. 2018. 'Rhetoric debate on Islam Nusantara discourse'. *KnE Social Sciences* 3(10): 151–73.

Setiono, R. 2018. 'Pendidikan wasbang bagi anggota PKPNU Kec. Turen'. *Kodim0818*, 7 Oktober. https://kodim-0818.id/pendidikan-wasbang-bagi-anggota-pkpnu-kec-turen/

Shofia, N. dan T. Pepinsky. 2019. 'Measuring the "NU effect" in Indonesia's election'. *New Mandala*, 1 Juli. https://www.newmandala.org/measuring-the-nu-effect-in-indonesias-election/

Solichah, Z. 2016. 'Kegiatan muktamar tokoh umat HTI Jember dihentikan'. *Antaranews*, 1 Mei. https://jatim.antaranews.com/berita/176993/kegiatan-muktamar-tokoh-umat-hti-jember-dihentikan

Suaedy, A., Rumadi, M.S. Azhari dan B.S. Fata. 2009. *Islam, the Constitution, and Human Rights: The Problematics of Religious Freedom in Indonesia*. Jakarta: Wahid Institute. http://wahidinstitute.org/wi-id/images/upload/buku/islam_constitution_human_rights_wahid_institute.pdf

Suara Merdeka. 2019. 'Kader PKPNU Tanjung digembleng semangat nasionalisme'. *Suara Merdeka*, 20 Januari. https://www.suaramerdeka.com/news/baca/161582/kader-pkpnu-tanjung-digembleng-semangat-nasionalisme

Tempo. 2016. 'Batalkan muktamar, Hizbut Tahrir Jombang hindari konflik'. *Tempo*, 1 Mei.https://nasional.tempo.co/read/767562/batalkan-muktamar-hizbut-tahrir-jombang-hindari-konflik/full&view=ok

Thoyib, A.S. 2017. 'Masyhuri Malik: PKPNU, jawaban kegelisahan Kiai Hasyim Muzadi tentang lunturnya militansi ber-NU'. Jagatngopi.com, 29 Oktober. https://www.jagatngopi.com/masyhuri-malik-pkpnu-jawaban-kegelisahan-kiai-hasyim-muzadi-tentang-lunturnya-militansi-ber-nu/

TNI AD (Tentara Nasional Indonesia Angkatan Darat). 2017. 'Pupuk jiwa nasionalime generasi muda dengan Diklatsar'. TNI AD, 29 Januari. https://tniad.mil.id/2017/01/pupuk-jiwa-nasionalime-generasi-muda-dengan-diklatsar/

Tomsa, D. 2017. 'Indonesia in 2016: Jokowi consolidates power'. Dalam *Southeast Asian Affairs 2017*, diedit oleh D. Singh dan M. Cook, 149–62. Singapore: ISEAS – Yusof Isak Institute.

Universitas Hasanudin. 2008. 'Gerakan Islam transnasional dan pengaruhnya di Indonesia (di-*release* dan diedarkan oleh BIN)'. Universitas Hasanudin. https://adoc.tips/gerakan-islam-transnasional-dan-pengaruhnya-di-indonesia-di-.html

van Bruinessen, M., ed. 2013. *Contemporary Developments in Indonesian Islam: Explaining the 'Conservative Turn'*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS).

6 Apakah populisme merupakan ancaman bagi demokrasi Indonesia?

Liam Gammon

Populisme menjadi faktor penting penyebab resesi demokrasi global. Risiko bagi demokrasi liberal yang ditimbulkan oleh populisme memiliki banyak ragam. Saya mendefinisikan populisme sebagai *'strategi politik* [penekanan ditambahkan] yang dilakukan oleh seorang pemimpin yang personalistik untuk mencari atau menjalankan kekuasaan pemerintah dengan didasarkan pada dukungan langsung, tanpa perantara, dan tidak terlembagakan dari sejumlah besar pengikut yang sebagian besar tidak terorganisir' (Weyland, 2001: 14). Salah satu risiko paling mencemaskan adalah munculnya proses 'otokratisasi kelompok populis'.

Dalam skenario ini, seorang tokoh populer dari luar sistem politik dipilih sebagai kepala pemerintahan dengan platform anti-kemapanan dan ikut terlibat konflik dengan elite lama dan lembaga yang mereka kendalikan. Setelah itu, pemimpin baru tersebut bergerak untuk mengikis pengawasan horizontal atas kekuasaan presiden, dengan menggunakan dukungan dari 'rakyat', yang diklaim akan dilayaninya (Levitsky dan Loxton, 2013).

Bukti dari Amerika Latin menunjukkan bahwa rezim populis, secara rerata, telah menurunkan nilai kualitas demokrasi negara tersebut (Huber dan Schimpf, 2016), khususnya yang terkait dengan merosotnya pengawasan terhadap kekuasaan eksekutif (Houle dan Kenny, 2018) serta serangan terhadap kebebasan pers dan kebebasan berekspresi (Kenny, 2019a). Studi serupa yang menggunakan pangkalan data global juga menemukan bahwa rezim populis berkorelasi dengan terkikisnya kebebasan sipil dan sistem kontrol dan pengawasan (*check and balances*) (Kyle dan Mounk, 2018).

Merujuk pada konteks global ini, para pakar telah lama menduga bahwa Indonesia 'rentan secara struktural' (Slater, 2014: 312) akan reaksi populis terhadap kegagalan demokrasi pasca-Orde Baru. Begitu menonjolnya korelasi sosial dan kelembagaan populisme dalam kasus Indonesia, sehingga, pada akhir masa kepresidenan Susilo Bambang Yudhoyono (2004–2014), munculnya ancaman populis terhadap demokrasi 'hampir dapat dipastikan akan terjadi' (Aspinall, 2015: 3). Sekarang, di tengah masa jabatan Presiden Joko Widodo (Jokowi)—yang muncul tidak hanya sebagai populis, tetapi juga sebagai orang dari luar elite politik nasional—perlu dikaji kembali peran apa, jika ada, yang dimainkan oleh populisme dalam kemunduran demokrasi. Inilah yang menjadi pokok bahasan dari risalah ini.

Dalam bab ini, pertama-tama saya akan menekankan bagaimana, meskipun terdapat banyak 'bahan baku' bagi populisme yang ditemukan dalam sistem politik pasca-Soeharto, fitur utama dalam kerangka kelembagaan Indonesia telah menciptakan penghalang bagi individu maupun kelompok yang ingin meluncurkan partai, gerakan, maupun pencalonan kandidat populis. Hambatan-hambatan ini, menurut saya, telah melindungi Indonesia dari kemunculan seorang presiden populis sejati dari luar sistem politik, seperti yang telah sering membahayakan demokrasi di Amerika Latin.

Jokowi acap dikategorikan sebagai politisi populis oleh para Indonesianis dan pakar studi komparatif. Namun, ketika menjelaskan ciri khas populismenya, para ahli menekankan sifatnya yang 'sopan' (Mietzner, 2014), 'inklusif' (Gammon, 2014)

atau 'parsial' (Kenny, 2019b: 8). Ketergantungannya pada strategi pemerintahan populis sebagai presiden kini tak lagi berarti, setelah dengan cepat menyesuaikan diri dengan kebiasaan yang hidup dalam sistem kepresidenan berbasis koalisi selepas memenangkan jabatannya pada tahun 2014 (Muhtadi, 2015; Warburton, 2016). Faktanya, strategi politik Jokowi kini didasarkan pada aliansi yang saling menguntungkan dengan berbagai aktor oligarki dan organisasi perantara—partai politik, organisasi masyarakat sipil, dan birokrasi—yang biasanya menjadi target kelompok populis untuk dijinakkan dan ditumbangkan.[13]

Di satu sisi, kelemahan partai politik di Indonesia, dan ketidakpuasan yang semakin meluas terhadap elite politik, menciptakan peluang struktural untuk memobilisasi calon pemilih di sekeliling narasi kelompok populis. Pada saat yang sama, fitur utama dari sistem pemilu telah memperkuat kuasa partai politik di puncak sistem politik, yaitu dengan memosisikan para pemimpin mereka, baik sebagai penjaga pintu gerbang bagi proses suksesi kekuasaan eksekutif, maupun sebagai batu penyusun bagi pembentukan koalisi pemerintahan. Akibatnya, bagi seorang populis dari luar sistem politik seperti Jokowi, populisme harus disalurkan melalui partai dan struktur kekuasaan yang mapan.

Ketika hal tersebut terjadi, populisme kehilangan sebagian besar dari kekuatan disrupsinya dalam perjalanan menuju kekuasaan. Implikasinya, kemunduran demokrasi yang sedang berlangsung bukanlah efek dari upaya seorang presiden populis dari luar sistem politik untuk memusatkan kekuasaan dengan mengorbankan lembaga pengawasan yang dikendalikan oleh elite mapan. Sebaliknya, jelas bahwa pengikisan atas norma-norma demokrasi yang terjadi di masa Jokowi dilakukan melalui kerja sama dengan koalisi yang terdiri dari beragam aktor politik non-populis di dalam sistem, dan berlangsung dengan dukungan elite yang luas justru karena hal itu *tidak terjadi* melalui skenario populis.

Kedua, saya berpendapat bahwa meskipun desain kelembagaan yang ada berhasil melindungi demokrasi Indonesia

13 Lihat, khususnya, Nuraniyah, pada buku ini; dan Aspinall & Mietzner (2019).

dari *beberapa* bahaya yang dibawa oleh rezim populis, Indonesia masih rawan akan populisme pada bidang-bidang lainnya. Kerentanan pertama adalah potensi ancaman (meskipun belum terbukti) oleh tokoh populis yang tidak datang dari luar sistem politik, namun yang muncul dari jantung oligarki penguasa. Pada era Indonesia kontemporer, tantangan ini secara efektif identik dengan ambisi politik pesaing Jokowi pada Pemilu 2014 dan 2019, Prabowo Subianto. Pendapat tentang kemungkinan terjadinya dorongan otokratisasi populis dari kalangan oligarki masih bersifat spekulatif, namun kemampuan pondasi tatanan demokrasi Indonesia untuk menghalau tantangan populis semacam itu tetap menjadi pertanyaan serius.

Cara kedua di mana populisme kini merugikan demokrasi Indonesia sudah tidak lagi bersifat hipotetis. Efek samping dari retorika pemecah-belah yang sering menjadi bagian dari strategi politik kelompok populis telah menimbulkan masalah yang nyata meskipun tidak tampak secara langsung di tingkat masyarakat. Banyak kelompok populis, meskipun tidak semua, melancarkan tuduhan retorik nyaring terhadap 'elite' atau minoritas, yang dinilai mendapatkan keuntungan dari tatanan politik yang tidak adil dengan mengorbankan mayoritas 'rakyat'. Ide-ide semacam itu, jika berhasil ditanamkan dalam masyarakat dan mendapatkan legitimasi yang luas, dapat merusak kohesi sosial dan kemudian berkontribusi pada polarisasi sosial-politik antara kelompok-kelompok sosial atas dasar afiliasi politik atau identitas budaya.

Di Indonesia saat ini, kita menyaksikan tantangan illiberal terhadap nilai-nilai kemajemukan dalam tubuh organisasi keagamaan yang merangkul konstruksi ideologis dan retorika populis untuk mendelegitimasi partisipasi kelompok etnis dan penganut agama minoritas dalam politik. Meningkatnya upaya untuk memobilisasi pemilih religius melalui strategi nasionalis dan populis Islam yang memecah belah semakin berdampak buruk bagi fondasi kemajemukan demokrasi Indonesia, jauh melampaui dampak represi yang dilakukan pemerintah terhadap lawan-lawan Islamisnya (IPAC, 2019b; Mietzner, 2018). Singkatnya, meski populisme 'dari atas' belum menjadi faktor penentu dalam kemunduran demokrasi saat ini, Indonesia mungkin bisa menjadi

contoh negara di mana efek samping dari mobilisasi populis yang dihela oleh masyarakat sipil telah mengikis kualitas demokrasi dari bawah.

POTENSI POPULISME DI INDONESIA

Sekilas, kontestasi politik yang baru saja berlangsung tampaknya membuktikan kekhawatiran mengenai kerentanan Indonesia terhadap populisme dan kerusakan yang ditimbulkannya. Pada 2014, dua kandidat populis bersaing untuk menjadi presiden kedua yang terpilih secara langsung di Indonesia. Sementara Prabowo Subianto tampaknya cocok dengan pola ancaman orang kuat yang otoriter, justru Jokowi, dengan populisme yang pada saat itu dipandang sebagai versi yang lebih jinak, yang kemudian menang dalam kampanye brutal tahun 2014.

Kepemimpinan Jokowi kemudian ditandai dengan percepatan kemunduran demokrasi yang sebenarnya telah dimulai dari pemerintahan pendahulunya, seperti yang sudah diuraikan pada bab lain dalam risalah ini. Selain itu, di bawah kepresidenan Jokowi, kekuatan Islam konservatif yang memusuhi presiden dan koalisinya telah menghidupkan kembali 'populisme Islam', yang telah digunakan oleh elite politik untuk menyatukan dan—secara politik—memobilisasi elemen komunitas-komunitas muslim yang berbeda melalui keluhan dan kritik berbasis identitas.

Penggunaan istilah 'populisme' dalam studi politik Indonesia mencerminkan bagaimana konsep itu sendiri 'digunakan dan diperdebatkan secara luas' (Gidron dan Bonikowski, 2013: 1). Para ahli secara implisit memahami populisme dalam konteks *kebijakan* atau mekanisme *distribusi*. Terpilihnya kembali Yudhoyono pada 2009 dikaitkan dengan penerapan kebijakan bantuan langsung tunai yang 'populis' (Mietzner, 2009). Di tingkat lokal, 'populisme elektoral—telah didefinisikan sebagai 'kandidat-kandidat untuk jabatan politik [yang menawarkan] kebijakan penataan ulang distribusi (redistribusi) sumber daya dan konsesi lain untuk konstituen kelas bawah mereka' (Aspinall, 2013: 103)—sekarang lumrah dijumpai dalam persaingan pemilihan di tingkat lokal. Baru-baru ini, minat yang kembali bangkit pada tradisi 'populisme

Islam'—didefinisikan sebagai 'varian dari politik populis' di mana 'konsep *ummah* menggantikan gagasan "rakyat" (Hadiz, 2016: 28)—dan manifestasi kontemporernya dari penerapan definsi ideal populisme mendapatkan dukungan yang luas.

Untuk keperluan analisis di sini, saya memahami populisme sebagai strategi politik yang didasarkan pada mobilisasi massa konstituen melalui seruan karismatik, dan yang menekankan tidak adanya perantara (disintermediasi) dalam hubungan antara elite dan elemen akar rumput. Dalam metode organisasi dan mobilisasi populis, penggunaan kebijakan redistributif dan seruan politik identitas, meskipun tidak selalu ada dalam setiap kasus, masih sering berperan dalam pembangunan dan pemeliharaan hubungan langsung tersebut yang merupakan inti dari politik populis. Misalnya, populisme Islam mempromosikan gagasan tentang 'orang' muslim otentik yang secara kolektif dilanda marginalisasi dan eksploitasi di tangan elite sekuler atau non-muslim.

Dengan melakukan hal itu, populisme Islam meruntuhkan heterogenitas masyarakat muslim kontemporer, yang sebenarnya tetap tersekat-sekat berdasar patahan organisasi, teologis, dan kelas, dan menggiringnya untuk bisa dimobilisasi oleh elite politik atas dasar penderitaan dan ketidakpuasan yang sama-sama dialami sebagai muslim (Hadiz, 2016). Para konstituen yang menjadi target mobilisasi oleh populisme, serta kebijakan dan retorika yang digunakan dalam mobilisasi itu, bervariasi dan dapat berasal dari titik mana pun di sepanjang spektrum ideologi nasionalis-religius Indonesia. Misalnya, retorika Prabowo Subianto yang mengkambinghitamkan kekuatan 'asing' dan proksi domestiknya (Aspinall, 2015) adalah bagian dari strategi politik untuk menyatukan basis elektorat yang tersekat-sekat melalui kebencian bersama terhadap kelompok elite dan pihak luar yang didefinisikan secara sumir.

Mengapa strategi politik populis menarik bagi politisi Indonesia? Faktor kunci dalam penciptaan elemen elektoral besar yang terbuka bagi mobilisasi populis adalah lemahnya partai politik sebagai kendaraan untuk memobilisasi pemilih dan sebagai pengatur distribusi patronase di akar rumput.

Penelitian komparatif telah menunjukkan bahwa di mana partai-partai berbasis program maupun patronase tidak terlembagakan dengan baik, dan keterhubungan mereka dengan konstituen sosialnya lemah, maka di situlah peluang masuknya partai dan kandidat populis untuk menarik dukungan semakin terbuka (Self dan Hicken, 2018).

Partai-partai politik Indonesia pada umumnya tidak terlembagakan dengan baik (lihat Mietzner, buku ini), dengan para pemilih menunjukkan tingkat identifikasi partai yang 'sangat rendah' (Muhtadi, 2019: 17). Studi lintas negara telah menyoroti bagaimana inkoherensi jaringan patronase berbasis partai menciptakan peluang bagi munculnya populis (Kenny, 2017), dan dalam konteks ini Indonesia merupakan contoh yang menonjol dari absennya koherensi vertikal dari jejaring patronase (Kenny, 2017: 142–50).

Sebagai akibat dari kelemahan struktural partai dan mobilisasi berbasis partai, politik Indonesia telah beralih ke berbagai strategi elektoral yang bersifat populis. Pada Pemilu 2004, ketika Yudhoyono mencalonkan diri sebagai presiden dengan Partai Demokrat (PD), terlihat jelas bahwa partai-partai politik tidak dapat mengandalkan infrastruktur organisasinya di tingkat daerah untuk mendapatkan suara (Aspinall, 2005). Sebaliknya, Yudhoyono menunjukkan bagaimana kandidat dengan infrastruktur partai yang terbatas, tetapi dengan popularitas dan paparan media yang tinggi, dapat merengkuh pemilih melalui pendekatan populis, terhubung dengan pemilih yang dengan cepat melepaskan keterikatan emosional mereka dengan partai (Muhtadi, 2019: 140; Mujani dan Liddle, 2010 : 45–7).

Selama tahun-tahun pemerintahan Yudhoyono, Prabowo Subianto muncul sebagai simbol dari 'populisme oligarki' yang baru (Aspinall, 2015). Dia mengikuti pola pembentukan partai berbasis individu seperti yang dicontohkan oleh Presiden Yudhoyono, mendirikan Partai Gerindra pada 2006, sambil merangkul bentuk retorika klasik populis yang khas dalam konteks Indonesia. Prabowo, terlepas dari asal-usulnya di jantung elite kekuasaan Orde Baru, secara retoris membingkai dirinya sebagai orang luar yang menentang para pemimpin demokrasi

yang korup dan tidak dapat diperbaiki lagi, dan memposisikan dirinya sebagai pemimpin yang akan membawa Indonesia kembali ke kejayaan nasional melalui kepemimpinan yang 'tegas' dalam menghadapi ancaman asing. Ketika ia tampak semakin dekat dengan kursi kepresidenan pada 2014, unsur-unsur anti-demokrasi dari retorika Prabowo terlihat mengemuka ketika ia mengkritik konsep pemilihan langsung sebagai sesuatu yang asing bagi budaya Indonesia dan menyatakan perlunya kembali ke bentuk demokrasi yang lebih terbatas (*less liberal*), yang konon lebih selaras dengan karakter kepribadian nasional (Aspinall dan Mietzner, 2014).

Namun terlepas dari kehadiran elemen 'populisme oligarki' di tahun-tahun pemerintahan Yudhoyono, Indonesia belum pernah menyaksikan adanya orang dari luar sistem politik yang mampu menggunakan taktik politik populis untuk mendapatkan ketenaran nasional dan bersaing dalam pemilihan presiden. Munculnya Jokowi oleh karena itu, merupakan perkembangan yang patut dicatat. Perhatian utama para pengamat populisme adalah potensi ancaman yang dibawakan oleh rezim populis dari luar sistem politik terhadap stabilitas demokrasi.

Skenario otokratisasi populis sudah diuraikan dengan baik dalam beragam literatur ilmu politik, khususnya oleh Guillermo O'Donnell (1994), yang menyoroti kerentanan sistem kepresidenan multipartai dalam demokrasi yang terkonsolidasi secara lemah, atau yang dia sebut sebagai 'demokrasi delegatif'. Pengalaman di Amerika Latin telah membuktikan banyak kekhawatiran O'Donnell, di mana populisme sebagai penyebab langsung transisi dari demokrasi elektoral ke otoritarianisme kompetitif di sejumlah sistem presidensial Amerika Latin (Levitsky dan Loxton, 2013).

Pencalonan Jokowi pada 2014 merupakan puncak dari strategi politik yang digunakan oleh para tokoh oligarki Indonesia di tahun-tahun sebelumnya. Namun yang lebih penting, 2014 adalah pertama kalinya orang luar dari elite politik nasional muncul sebagai calon presiden yang layak, dan melakukannya melalui strategi politik populis. Sementara Yudhoyono dan

Prabowo adalah kandidat populis yang muncul dari jantung oligarki nasional—memang mereka adalah wakil terkemuka Orde Baru—Jokowi jauh lebih terasingkan dari politik Jakarta dibanding para calon presiden sebelumnya.[14]

Sebagai Walikota Surakarta dan kemudian Gubernur Jakarta, ia memanfaatkan peluang struktural yang sekarang terbuka bagi wirusahawan politik dari daerah untuk memuaskan rasa lapar publik yang semakin meningkat akan kandidat baru sebagai alternatif untuk oligarki yang berbasis di Jakarta. Dia juga memanfaatkan media elektronik sebagai saluran untuk membangun profil nasional saat dia belum mempunyai infrstruktur politik personal yang memadai (Tapsell, 2015). Jokowi muncul dari pinggiran politik nasional dan menjadi politisi paling populer di negara ini dalam waktu kurang dari dua tahun, dan melakukannya tanpa membangun infrastruktur politik apa pun—hingga menjelang dimulainya kampanye resmi Pemilu 2014.

Transisinya dari walikota, menjadi gubernur, hingga menjadi tokoh nasional tidak banyak mengikuti jalur yang sebelumnya dijejaki oleh Yudhoyono maupun para tokoh 'neopopulis' Amerika Latin pada decade 1980-an dan 1990-an. Tokoh-tokoh seperti Jokowi mengimbangi keterbatasan relatif dari sumber daya organisasi dan keuangan yang dia miliki dengan mengambil keuntungan strategis melalui penggunaan media elektronik untuk langsung terhubung dengan para pemilih yang tidak dapat dengan mudah mereka jangkau melalui cara-cara kampanye tradisional atau penyediaan patronase (Boas, 2005).

14 Barr (2009: 33) mendefinisikan orang luar sebagai 'seseorang yang mendapatkan keunggulan politik bukan melalui atau dalam asosiasi dengan partai yang mapan dan kompetitif, tetapi sebagai pihak independen dalam politik atau berasosiasi dengan partai baru atau partai baru yang kompetitif'. Mengingat bahwa Jokowi hanya mempertahankan afiliasi paling nominal dengan partainya sendiri selama bertahun-tahun sebagai walikota Surakarta dan gubernur Jakarta, dan tetap terasing dari sebagian besar kepemimpinan nasionalnya selama ini, pantas untuk menganggapnya sebagai orang yang telah bangkit di dalam konteks sebagai orang luar di Indonesia.

POPULISME DALAM MASYARAKAT SIPIL

Para pemimpin agama juga merangkul strategi politik populis dalam upaya mereka untuk memobilisasi masyarakat atas nama kandidat politik yang memusuhi pemerintahan Jokowi. Tidak seperti Yudhoyono, yang memanjakan para pemimpin Islamis selama masa kepresidenannya, Jokowi di awal masa jabatan pertamanya segera mengambil tindakan untuk memutuskan akses mereka terhadap saluran patronase negara (Mietzner, 2018: 269–70). Antipati terhadap Jokowi yang awalnya muncul atas dasar ideologis karena hubungannya dengan Partai Demokrasi Indonesia-Perjuangan (PDI-P) yang sekuler-nasionalis, bersalin rupa saat para juru dakwah Islamis meningkatkan penyebarluasan narasi bahwa Jokowi bukan pemimpin muslim yang 'baik', dan pemerintahannya merupakan kaki tangan proses eksploitasi ekonomi warga muslim oleh elite bisnis beretnis Tionghoa di Indonesia. Narasi ini disebarkan terutama melalui media sosial.

Kemudian sebuah koalisi longgar dari berbagai organisasi Islam berkumpul pada akhir 2016 untuk menyiapkan protes besar-besaran terhadap sekutu Jokowi, Gubernur Jakarta Basuki Tjahaja Purnama ('Ahok'), menjelang pemilihan Gubernur Jakarta 2017. Sifat *populis* dari mobilisasi tidak luput dari perhatian para pakar yang menyoroti kekuatan narasi penderitaan dan marginalisasi kalangan muslim, dan pentingnya merebut kembali persatuan kalangan Islam, dalam menyatukan–untuk sementara waktu—berbagai kubu komunitas muslim yang biasanya tersekat menurut pembelahan teologis, organisasi, dan sosial-ekonomi (Fachrudin, 2018; Fealy, 2016; Setijadi, 2017).

Kelangsungan mobilisasi populis untuk calon presiden dan koalisi yang berpusat pada masyarakat sipil seperti Aksi 212—persatuan kelompok Islam garis keras yang dinamai berdasarkan tanggal unjuk rasa besar anti-Ahok pada 2 Desember 2016—berakar pada serangkaian penyebab struktural yang sama. Di antaranya adalah kelemahan partai dan bentuk mobilisasi berbasis kelas, serta dampaknya terhadap proses atomisasi dari basis elektorat yang heterogen; dalam konteks ini, seruan yang didasarkan pada kualitas karismatik dari para individu pemimpin (seperti Jokowi

atau Prabowo) atau rasa identitas dan penderitaan yang sama terhadap sebentuk musuh bersama (dalam kasus populisme Islam kontemporer) memiliki banyak kegunaan bagi para elite dalam kontestasi politik. Namun, seperti yang akan dibahas pada bagian selanjutnya dari bab ini, kondisi-kondisi struktural yang mendorong munculnya pencalonan kandidat dan metode kampanye populis ini diimbangi oleh faktor kelembagaan yang secara artifisial meningkatkan kekuatan partai di puncak sistem politik, terlepas dari kelemahan mereka dalam masyarakat.

KETERBATASAN POPULISME SEBAGAI STRATEGI PEMRINTAHAN

Walaupun metode mobilisasi politik populis semakin jamak dilakukan, Indonesia bisa dikatakan masih berada jauh dari bentuk rezim pemerintahan populis yang secara laju menciptakan pergeseran dalam kualitas demokrasi. Di dalam banyak sistem presidensial lainnya, kandidat dari luar sistem politik yang menempuh lintasan serupa menuju popularitas nasional melakukannya sembari membangun partai 'dengan cepat' pada saat pemilihan presiden, atau menghimpun nominasi partai-partai kecil atau partai yang sudah tidak aktif untuk dimanfaatkan sebagai kendaraan pencalonan pada kampanye presiden. Dalam pemilihan Presiden Brasil tahun 1989, misalnya, gubernur Fernando Collor de Mello secara tak terduga berhasil meraih kemenangan setelah melancarkan kampanye populis atas nama partai kecil sayap kanan yang dirakit dengan cepat untuk tujuan pencalonannya (Weyland, 1993: 3–13). Di Peru, Alberto Fujimori juga merebut kursi kepresidenan pada pemilu 1990 dengan sebuah partai cangkang yang didirikan untuk tujuan tersebut. Keberhasilan kampanye populis yang sangat tak terorganisir tersebut kemudian membawa dampak buruk terhadap sistem kepartaian di Peru dalam kepemimpinan Fujimori saat banyak elite politik lainnya mencoba melakukan hal yang serupa. (Levitsky dan Cameron, 2003: 2). Di Filipina, di mana seluruh partai politik terkenal lemah, Rodrigo Duterte mengikuti jejak pemimpin populis sebelumnya seperti Joseph Estrada. Duterte

berkampanye dari basis regionalnya di Mindanao untuk kursi kepresidenan, menggunakan proses kandidasi oleh partai kecil berbasis daerah yang hanya menguasai satu kursi legislatif pada saat pencalonannya untuk pemilihan presiden di tahun 2016.

Walaupun relasi probabilistik antara rezim pemerintahan populis dan kemunduran demokrasi terlihat jelas, tidak semua populis secara radikal merusak kualitas demokrasi dengan mengikis mekanisme kontrol formal dan meminggirkan aktor-aktor penjaga akuntabilitas, seperti para pemimpin partai. Tinjauan lebih dekat terhadap bukti perbandingan dari negara-negara Amerika Latin menunjukkan bahwa bahaya yang ditimbulkan populisme terhadap sistem demokrasi negara tertentu sangat ditentukan oleh situasi bagaimana tokoh populis tersebut menduduki tampuk kekuasaan. Saskia Ruth (2018: 360) mengidentifikasi kombinasi kondisi politik dan kelembagaan yang berinteraksi untuk menciptakan 'struktur peluang politik [yang] mengkondisikan baik insentif maupun kapabilitas dari presiden populis untuk mengikis [akuntabilitas horizontal]'.

Analisisnya menunjukkan bahwa pemimpin populis yang bergerak untuk melemahkan secara substantial mekanisme kontrol terhadap kekuasaan melakukannya di bawah serangkaian kondisi yang mendukung tindakan tersebut, seperti halnya: badan legislatif yang berseberangan (dengan presiden), lemahnya para elite politik dalam pemerintahan, dan tingginya popularitas pribadi presiden. Merujuk pada model otokratisasi populis 'dari atas' ini, Indonesia jelas bukan sasaran empuk untuk dorongan otokratisasi populis ketika Jokowi baru terpilih menjadi presiden.

Peluang bagi Jokowi untuk mengubah popularitas pribadinya menjadi modal bagi pencalonan presiden pada 2014 bertumpu pada kemampuannya untuk mendapatkan dukungan dari partai-partai politik yang menyadari bahwa popularitas tersebut merupakan tamparan terhadap mereka. Sementara pada 2004 Yudhoyono mencalonkan diri menggunakan partai cangkang yang didirikan oleh pendukung pada tahun sebelumnya, opsi itu tidak tersedia bagi Jokowi. Perubahan pada sistem pemilu yang dilakukan setelah tahun 2004 menghilangkan kemampuannya untuk membentuk partai yang bisa digunakan untuk kendaraan

politik pribadi dan mampu menominasikan kandidat dari luar partai.

Sejak 1999, Undang-Undang Pemilu Indonesia secara bertahap menaikkan persyaratan bagi sebuah partai baru untuk dapat berpartisipasi dalam pemilu nasional. Pada saat Jokowi mencalonkan diri sebagai presiden, sebuah partai baru harus menunjukkan bahwa mereka memiliki cabang di 100 persen provinsi dan 75 persen kabupaten pada provinsi tersebut. Untuk mencapai jangkauan nasional tersebut dibutuhkan sumber daya finansial yang sangat besar dan juga kemampuan untuk melakukan perekrutan jejaring personal yang loyal di daerah. Oleh karena itu, bukanlah sebuah kebetulan jika sejak berdirinya partai kendaraan politik pribadi pertama, Partai Demokrat, pada 2003, semua partai sejenis yang muncul setelahnya didirikan oleh para oligarki yang memiliki kekuatan finansial dan organisasi untuk terlibat dalam proses yang mahal dan memakan waktu bertahun-tahun guna memenuhi persyaratan yang ditetapkan oleh undang-undang.

Sekalipun Jokowi memiliki sumber daya keuangan dan organisasi untuk membangun partai sendiri dan disetujui untuk mengikuti Pemilu 2014, itu hanya akan memberikan manfaat yang terbatas bagi dirinya. Pada 2014, ambang batas kepresidenan dalam Undang-Undang Pemilu Indonesia, mengharuskan seorang kandidat presiden dicalonkan oleh partai atau koalisi partai yang telah memenangkan 20 persen kursi atau 25 persen suara di pemilihan umum legislatif sebelumnya, yang sebenarnya juga terus dinaikkan sejak 2004. Pada saat yang sama, sistem kepartaian menjadi semakin terfragmentasi—membuat nominasi kandidat oleh hanya satu partai semakin tidak dapat dijalankan mengingat ambang batas pencalonan yang meningkat.

Ambang batas kepresidenan yang tinggi tersebut hampir dapat memastikan bahwa partai kendaraan politik pribadi tersebut, pada partisipasi pertamanya dalam pemilu, tidak memenuhi syarat untuk mencalonkan kandidat presiden sendiri, dan akan dipaksa untuk melakukan kesepakatan dengan partai yang sudah ada untuk menominasikan kandidat presiden. Pencalonan oleh koalisi partai adalah hal yang umum terjadi

pada sistem sejenis, di mana representasi partai di kabinet adalah fitur utama dari pola koalisi kepresidenan (Raile dkk., 2011). Hanya saja, sistem politik di Indonesia memiliki keunikan dalam *memaksa* kandidat presiden, termasuk kandidat populis, untuk membentuk koalisi pencalonan pra-pemilihan yang luas dengan partai-partai mapan.

Adaptasi Jokowi terhadap realitas kelembagaan membuatnya tampil sebagai loyalis partai dengan cara yang tidak pernah dia lakukan di masa sebelum pencalonannya, sehingga menciderai kredibilitas daya tarik anti-kemapanannya. Begitu Jokowi berkomitmen untuk mencoba mendapatkan dukungan dari PDI-P yang ambivalen untuk mencalonkan diri sebagai presiden pada 2014, ia mulai menghadiri acara-acara partai tersebut, merangkul retorika dan simbolnya, dan menunjukkan kesetiaan yang mencolok kepada ketua partai, Megawati Soekarnoputri.

Karena telah terikat begitu erat dalam kesepakatan timbal-balik (*quid pro quo)* dengan partai-partai sebagai imbalan atas dukungan mereka pada 2014, Jokowi memulai masa kepresidenannya dengan serangkaian kesalahan politik, sebagian besar berkaitan dengan pengangkatan figur-figur yang tidak populer di bawah tekanan dari sekutu partainya (Muhtadi, 2015: 362 –3). Setelah mengalami cukup banyak masalah dalam berurusan dengan koalisi partainya sendiri, Jokowi merespons perlawanan yang dilakukan oleh para anggota badan legislatif yang menghalangi agenda kebijakannya melalui campur tangan secara hukum dalam pergantian kepemimpinan partai-partai oposisi yang tengah goyah dan dengan memperluas patronase kepada para tokoh oposisi kunci (Mietzner, 2016).

Meski Jokowi awalnya menyimpan harapan untuk menggunakan popularitas pribadinya sebagai senjata dalam konflik antar-elite, ia segera melihat status orang luarnya sebagai sebuah beban dan bukan sebuah aset, dia justru kemudian ikut memperkuat pola kebiasaan yang tumbuh dalam kepresidenan berbasis koalisi yang telah dirawat oleh para pendahulunya (Mietzner, 2019).

Pembatasan kelembagaan pada gerakan dan pencalonan kandidat populis di luar oligarki juga mencegah koalisi

masyarakat sipil yang mendorong sebagian besar gerakan populisme Islam baru untuk muncul sebagai kendaraan elektoral bagi para tokohnya. Koalisi 212 atau gerakan Islam yang serupa bisa saja telah melahirkan versi 'gerakan populis' yang memiliki warna religius.[15] Namun populisme ini gagal menghasilkan calon yang populis dari kalangan Islam, baik dalam bentuk individu maupun partai, terlepas dari karisma yang tak terbantahkan dari beberapa tokohnya yang paling populer—terutama pemimpin Front Pembela Islam (FPI), Habib Rizieq Shihab. Cakupan dari organisasi-organisasi yang berusaha merepresentasikan *ummah* dan menarik suara pemilih sepanjang garis identitas (Islam) sangatlah beragam, dan saat faktor pemersatu berupa kampanye melawan Ahok memudar, koherensi organisasi dari Aksi 212 tersebut akhirnya 'melemah lebih dikarenakan kontradiksi internalnya sendiri dibanding intervensi dari pemerintah '(IPAC, 2018: 17).

Ketegangan di dalam gerakan tersebut juga muncul ketika tiba saatnya untuk menentukan sikap dalam pemilihan presiden 2019; terlepas dari antusiasme beberapa ulama yang terkait dengan Aksi 212 untuk mencalonkan diri sebagai presiden, pada akhirnya pilihan para pemimpin 212 ditentukan oleh kenyataan bahwa partai memegang kunci pada nominasi seorang calon presiden, dan akan mengutamakan calon mereka sendiri.

Hal terbaik yang dapat dilakukan koalisi 212 adalah mendorong opsi terbaiknya, yaitu Prabowo, untuk mencalonkan salah satu ulama dari koalisi mereka sebagai calon wakilnya, dan bahkan kemudian mereka dikecewakan ketika Prabowo malah memilih mantan rekan bisnisnya, Sandiaga Uno, untuk posisi tersebut (IPAC, 2019a: 6–9). Gerakan sosial atau keagamaan yang mungkin menjadi basis politik dari pencalonan kandidat populis dihalangi oleh rintangan yang diciptakan oleh sistem pemilu, seperti halnya yang dialami oleh para wirausahawan politik yang dipaksa untuk menyalurkan aspirasi politik mereka melalui kendaraan partai politik yang sudah mapan.

15 Istilah ini digunakan untuk mengkategorikan kasus-kasus kepemimpinan populis yang muncul dari gerakan sosial, contoh yang paling menonjol adalah mantan presiden Bolivia Evo Morales (Levitsky dan Loxton, 2013: 110).

APA PERAN POPULISME DALAM KEMUNDURAN DEMOKRASI DI INDONESIA?

Jika Jokowi gagal memerintah sebagai populis—atau hanya dapat menjadi apa yang disebut sebagai 'populis parsial' (Kenny, 2019b)—ini berarti sumber kemunduran demokrasi kontemporer di Indonesia berasal dari tempat lain. Tentu saja, otokratisasi populis yang bertanggung jawab atas kemunduran dramatis kualitas demokrasi di Amerika Latin dan Filipina tidak tercermin di Indonesia pada masa pemerintahan Jokowi. Dalam analisis 'illiberalisme eksekutif' yang muncul pada masa jabatan pertama Jokowi, sulit untuk mendeteksi motif bagi personalisasi kekuasaan pada Jokowi yang mengorbankan partai dan lembaga penjaga akuntabilitas lainnya. Undang-undang yang mencerminkan kemunduran demokrasi, seperti revisi KUHP 2019 yang kontroversial, upaya untuk membawa militer kembali ke beberapa aspek pemerintahan sipil, dan represi yang diarahkan pada lawan politik pemerintah menggunakan ketentuan yang dirancang secara luas dalam UU ITE (UU No. 19/2016 tentang Informasi dan Transaksi elektronik) telah dilakukan dengan adanya dukungan, baik secara diam-diam atau eksplisit, dari sekutu partai Jokowi.

Sejumlah respons illiberal terhadap kelompok Islamis yang dipandang sebagai musuh pemerintahan Jokowi telah diberlakukan atas desakan teologis dan organisasional dari organisasi Islam yang menjadi rival mereka, terutama Nahdlatul Ulama (NU). Keputusan Jokowi untuk mengeluarkan Perpu Ormas yang sangat problematik pada 2017[16] dilakukan atas desakan NU, dan Jokowi memiliki banyak dorongan untuk ikut menindak keras Hizbut Tahrir Indonesia (HTI) dan ormas Islamis lainnya atas dasar keinginannya untuk memosisikan NU sebagai sekutu utama dalam memobilisasi suara muslim tradisional di Jawa pada Pemilu 2019 (lihat Nuraniyah, buku ini).

Ketika DPR sedang membahas rancangan undang-undang pemilu yang akan mengatur pemilu 2019, Jokowi melakukan intervensi untuk mempertahankan, bukan melonggarkan,

16 Peraturan Pemerintah Pengganti UU (Perpu) No. 2/2017 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 tahun 2013.

formula ambang batas sebesar 25 persen suara/20 persen kursi sebagai acuan pencalonan presiden. Dalam berbagai komentar publik, ia menyetujui justifikasi ambang batas kepresidenan yang telah lama diajukan oleh elite Indonesia, yaitu bahwa calon presiden harus mendapat dukungan dari koalisi partai yang luas atas nama menjaga keharmonisan hubungan eksekutif-legislatif (Daud dan Bayu, 2017).

Namun demikian, jenis populisme yang memberikan dampak buruk pada demokrasi Indonesia utamanya adalah "populisme dari bawah" Upaya untuk memobilisasi konstituen muslim berdasar garis identitas keislaman mereka memiliki efek samping yang telah merusak nilai-nilai kemajemukan yang tetap sangat diperlukan untuk menjaga kualitas substantif demokrasi Indonesia—*pertama*, dengan mempopulerkan gagasan "majoritarian" tentang supremasi politik muslim di kalangan muslim di Indonesia; *kedua*, dengan berkontribusi pada polarisasi masyarakat di kedua sisi pembelahan Islamis-nasionalis yang membentuk struktur politik Indonesia; dan *ketiga*, dengan memberikan dalih bagi upaya kolektif pemerintahan Jokowi dan sekutu masyarakat sipilnya guna menerapkan respons illiberal terhadap mobilisasi populis Islam.

Pertanyaan kritis bagi para peneliti setelah mobilisasi massa Islam tahun 2016 dan 2017 di Jakarta adalah apakah, dan bagaimana, Aksi 212 mencerminkan atau menciptakan peningkatan intoleransi dan polarisasi etnis dan agama. Data survei yang dikumpulkan pada periode sebelum dan sesudah protes oleh Mietzner dkk. (2018) menunjukkan bahwa pesan yang disebarkan oleh kampanye anti-Ahok—khususnya, bahwa muslim tidak boleh memilih pemimpin politik non-muslim—telah 'secara signifikan bertambah kokoh selama dan setelah mobilisasi, [bahkan] ketika sikap intoleransi lainnya yang tidak terkait dengan mobilisasi terus melunak' (hal. 161).

Pada tingkat tertentu, polarisasi partisan antara pendukung Jokowi dan Prabowo—yang baru menajam sejak Pemilu 2014—telah tumpang tindih dengan pembelahan budaya yang berkembang di masyarakat Indonesia tentang peran yang seharusnya dimainkan Islam dalam kehidupan sehari-hari dan dalam politik.

Pemerintahan Jokowi dibuat sangat bingung oleh kekuatan mobilisasional populisme Islam sehingga menanggapinya dengan represi yang ditargetkan pada para pemimpin Aksi 212 (Power, 2018: 314-15). Dalam iklim budaya dan politik yang terpolarisasi (lihat Warburton, buku ini), banyak represi yang dilakukan terhadap lawan politik kubu pluralis, yaitu kelompok 'Islamis', berlangsung dengan dukungan, baik diam-diam maupun terbuka, dari kelompok masyarakat sipil pluralis, yang melihat perlindungan terhadap tradisi pluralis sebagai prioritas yang lebih penting daripada perlindungan terhadap kebebasan berserikat dan berkspresi.

Pertunjukan potensi mobilisasi populisme Islam dalam protes massa 2016-17 tidak diragukan lagi mempercepat 'pemisahan' dukungan untuk norma-norma demokrasi dan pluralisme sosial agama di antara banyak sektor masyarakat sipil dan elite politik Indonesia yang progresif (Aspinall dan Mietzner, 2019). Dengan demikian, seperti yang saya katakan, bahkan jika populisme Islam tetap bertahan sebagai bentuk awal dari mobilisasi populis untuk tujuan elektoral, efek samping dari upaya untuk mendapatkan dukungan dari konstituen populis ini jelas memiliki efek merusak pada kualitas substansial demokrasi.

KESIMPULAN

Bab ini berfokus pada peran dari aturan dan kerangka kelembagaan pemilu dalam menumpulkan kekuatan populisme di Indonesia, terlepas dari bersahabatnya (dalam beberapa hal) kondisi di Indonesia bagi munculnya politik populis. Apa yang ingin saya tekankan adalah bagaimana aturan pemilu Indonesia telah berhasil memagari Indonesia dari beberapa, tetapi tidak semua, bahaya yang ditimbulkan oleh populisme terhadap demokrasi. Pertanyaan ini telah disinggung di bagian lain dan, khususnya untuk konteks Indonesia, Kenny (2019b: 3) berpendapat bahwa aturan elektoral hanya memainkan peran kecil dalam menentukan apakah seorang tokoh populis dapat meraih kekuasaan. Tentu saja, ambang batas elektoral dan hambatan pendaftaran partai tidak menghalangi kemunculan politisi seperti Yudhoyono,

Prabowo atau Jokowi. Namun saya berpendapat bahwa aturan Pemilu Indonesia, pada kenyataannya, memiliki efek kualitatif penting dalam menggiring secara efektif terpilihnya presiden non-populis.

Seperti yang dapat kita lihat dengan jelas dalam kasus Jokowi, efek penguatan partai dari sistem elektoral telah mendisiplinkan presiden populis dari luar sistem ini, sehingga ambisi apa pun yang mungkin dia miliki untuk menegaskan hak prerogatif kepresidenannya di atas kuasa partai langsung memudar segera setelah dia menjadi presiden. Saya berpendapat bahwa populisme 'parsial' (Kenny, 2019b: 8) yang dicontohkan Jokowi adalah produk dari aturan pemilu yang memaksa tokoh populis untuk bersekutu dengan partai, menumpulkan kemampuan mereka untuk secara kredibel menyampaikan pesan anti-partai, anti-kemapanan, serta meningkatkan biaya dan risiko untuk mengaktifkan strategi populis begitu menjabat, mengingat betapa mereka terlibat dalam hubungan timbal-balik (*quid pro quo)* dengan partai-partai.

Gerakan populis yang berakar pada masyarakat sipil, terutama Aksi 212, menghadapi tantangan yang sama dalam mengubah tindakan sporadis mobilisasi mereka menjadi kendaraan politik yang layak: memaksa mereka menyaksikan ketegangan hubungan antara para pemimpin agama yang menjadi ujung tombak populisme Islam era Jokowi dan sekutu pragmatisnya di partai politik. Para politisi menyadari bahwa mereka memiliki posisi istimewa dan kesempatan untuk tampil di surat suara; sementara itu, para pemimpin agama, kecewa dengan kenyataan bahwa mereka kini hanya memilik peran sebagai perantara antara para politisi di partai politik dan basis populis Islam.

Memang, kemajemukan yang melekat pada elite politik Indonesia secara alami membuatnya tidak kompatibel dengan fitur personalisasi kekuasaan yang berkelindan erat dalam strategi pemerintahan rezim populis. Jokowi dan para elite tersebut sedang memastikan berlangsungnya proses kemunduran demokrasi yang didorong secara kolektif di mana tumbuhnya 'eksekutif non-liberal' dan melemahnya lembaga-lembaga liberal hadir berdampingan dengan pelestarian otonomi dan hak

prerogatif politik dari para aktor oligarki utama: partai politik, badan keamanan, kepentingan agama dan bisnis, serta oligarki di tingkat lokal.

Politisi Indonesia telah menunjukkan bahwa mereka mendukung upaya yang dihela oleh kuasa eksekutif untuk mengikis norma-norma demokrasi dan kebebasan sipil, sejauh pengikisan demokrasi seperti itu tidak mengganggu otonomi organisasi mereka dan akses mereka ke sumber daya patronase. Sama seperti 'anarki kepentingan di akar rumput yang menentang setiap upaya untuk membangun kembali model sentralisasi politik otoriter' (Mietzner, 2019), luasnya kemajemukan distribusi kuasa di antara para oligarki nasional Indonesia–yang mencakup aktor seperti partai, militer, kepolisian dan birokrasi—menentang upaya presiden untuk mempersonalisasi kekuasaan dan distribusi patronase pada puncak sistem politik, seperti yang dilakukan oleh banyak autokrat populis di sistem presidensial lainnya. Upaya yang konsisten oleh partai-partai untuk menyusun undang-undang terkait pemilu yang menjamin pengaruh mereka atas presiden melalui kendali mereka atas nominasi presiden harus dilihat dari sudut pandang ini.[17]

Memang, bahkan seorang ideolog otoriter seperti Prabowo kemungkinan akan menemui banyak pembatasan ketika berhasil meraih kekuasaan, mengingat kekuatan perlawanan elite terhadap adanya kemungkinan pengikisan hak prerogatif partai dan lembaga dalam melayani misi personal seorang presiden. Walau secara hipotesis kepresidenan Prabowo, tidak seperti Jokowi, akan berakar pada partai yang menjadi kendaraan politik personal dengan porsi perwakilan yang signifikan di badan legislatif, masih sulit untuk memprediksi hasil benturan antara bias anti-personalisasi kuasa dari para oligarki dan dorongan nyata Prabowo untuk mendapatkan kekuasaan yang dipersonalisasi.

Meski begitu, justru sifat non-populis dari unsur-unsur kemunduran demokrasi Indonesia yang dihela oleh negara

17 Seorang politisi terkemuka Indonesia mengatakan pada konferensi akademis bahwa langkah parlemen untuk meningkatkan ambang batas kepresidenan ke level tertinggi saat ini pada tahun 2008 terutama didorong oleh keinginan partai-partai untuk memastikan bahwa Yudhoyono yang sangat populer akan terpaksa untuk mengadakan pengaturan koalisi dengan mereka menjelang kampanye pemilihan ulang tahun 2009 (catatan penulis tentang pidato yang dibuat di bawah pemerintahan Chatham House, Jakarta, Juni 2019).

di bawah pemerintahan Jokowi yang membuatnya begitu mengkhawatirkan. Dan Slater (2013) telah menunjukkan bahwa demokrasi yang terkonsolidasi dengan buruk mengalami apa yang dia sebut 'kelimbungan demokratis' (*democratic creening*), di mana negara-negara terombang-ambing antara model demokrasi populis dan liberal, sempat mengalami fase autokratisasi di tangan seorang pemimpin populis, dan kemudian diikuti oleh sebuah fase demokratisasi di mana elite mapan berusaha untuk menghilangkan akumulasi personalisasi kekuasaan, merehabilitasi hak prerogatif mereka sendiri dan juga banyak dasar-dasar demokrasi.

Meskipun demikian, implikasi dari argumen saya adalah bahwa Indonesia tidak mengalami fase 'populis' dari 'kelimbungan demokratis' ini; sifat kolektif dari pengikisan demokrasi yang terjadi menunjukkan bahwa sesuatu yang lebih tahan lama sedang berlangsung daripada kasus pergeseran sementara ke arah personalisasi kekuasaan di bawah pemerintahan populis.

Faktor yang semakin memperkuat kecederungan ini adalah efek dari mobilisasi kelompok populis di tingkat masyarakat. Banyaknya upaya kolektif elite untuk menindak kelompok Islamis di lembaga-lembaga negara dan membatasi kebebasan berekspresi dan organisasi telah menimbulkan potensi dan risiko langsung bagi demokrasi, namun kerusakan serupa juga ditiru di akar rumput. Perasaan meningkatnya biaya pertaruhan dalam kontestasi politik, meskipun jelas merusak kualitas demokrasi Indonesia, belum membawa Indonesia mendekati polarisasi sosial politik yang telah menjangkiti masyarakat sipil dan komunitas akar rumput di negara-negara seperti Thailand atau Mesir, di mana perlawanan balik kaum liberal terhadap pemimpin populis (Thaksin) atau Islamis (di Mesir) telah menjadi bahan baku utama bagi terjadinya proses pembalikan demokrasi di tangan elite anti-populis.

Namun demikian, dinamika yang diciptakan oleh upaya berulang untuk melakukan mobilisasi populis berdasarkan pada isu identitas, dan pukulan balik elite penguasa terhadap mobilisasi tersebut, tampaknya menjadi ancaman serius bagi kualitas demokrasi Indonesia dalam jangka menengah, yang

mungkin akan bertahan lebih lama dari masa kepresidenan Jokowi apabila pembelahan ideologis yang kini tengah terjadi dalam politik Indonesia berkembang menjadi semakin lebih tajam. Populisme, yang pernah dianggap sebagai ancaman bagi demokrasi Indonesia, jika dan ketika disebarkan dari puncak sistem politik, justru akan melemahkan demokrasi dari arah yang berlawanan, yaitu dari bawah ke atas.

REFERENSI

Aspinall, E. 2005. 'Elections and the normalization of politics in Indonesia'. *South East Asia Research* 13(2): 117–56.

Aspinall, E. 2013. 'Popular agency and interests in Indonesia's democratic transition and consolidation'. *Indonesia* 96: 101–21.

Aspinall, E. 2015. 'Oligarchic populism: Prabowo Subianto's challenge to Indonesian democracy'. *Indonesia* 99(April): 1–28.

Aspinall, E. dan M. Mietzner. 2014. 'Indonesian politics in 2014: democracy's close call'. *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 50(3): 347–69.

Aspinall, E. dan M. Mietzner. 2019. 'Southeast Asia's troubling elections: non-democratic pluralism in Indonesia'. *Journal of Democracy* 30(4): 104–18.

Barr, R.R. 2009. 'Populists, outsiders and antiestablishment politics'. *Party Politics* 15(1): 29–48.

Boas, T.C. 2005. 'Television and neopopulism in Latin America: media effects in Brazil and Peru'. *Latin American Research Review* 40(2): 27–49.

Daud, A. dan D.J. Bayu. 2017. 'Presidential threshold 20% sejak 2009, Jokowi: kenapa dulu tak ramai?'. *Katadata*, 28 Juli. https://katadata.co.id/berita/2017/07/28/presidential-treshold-20-sejak-2009-jokowi-kenapa-dulu-tak-ramai

Fachrudin, A.A. 2018. 'Notes on 212 in 2018: more politics, less unity'. *New Mandala*, 10 Desember. https://www.newmandala.org/notes-on-212-in-2018-more-politics-less-unity

Fealy, G. 2016. 'Bigger than Ahok: explaining the 2 December mass rally'. *Indonesia at Melbourne*, 7 Desember. https://indonesiaatmelbourne.unimelb.edu.au/bigger-than-ahok-explaining-jakartas-2-december-mass-rally/

Gammon, L. 2014. 'Meet Joko Widodo'. *New Mandala*, 17 Maret. https://www. newmandala.org/the-enigmatic-mr-widodo/

Gidron, N. dan B. Bonikowski. 2013. 'Varieties of populism: literature review and research agenda'. *Weatherhead Working Paper Series* No. 13-0004. Cambridge, MA: Weatherhead Center for International Affairs, Harvard University.

Hadiz, V.R. 2016. *Islamic Populism in Indonesia and the Middle East*. Cambridge: Cambridge University Press.

Houle, C. dan P. Kenny. 2018. 'The political and economic consequences of populist rule in Latin America'. *Government and Opposition* 53(2): 256–87.

Huber, R.A. dan C.H. Schimpf. 2016. 'Friend or foe? Testing the influence of populism on democratic quality in Latin America'. *Political Studies* 64(4): 872–89.

IPAC (Institute for Policy Analysis of Conflict). 2018. 'After Ahok: the Islamist agenda in Indonesia'. *IPAC Report* No. 44. Jakarta: IPAC. 6 April.

IPAC (Institute for Policy Analysis of Conflict). 2019a. 'Anti-Ahok to anti-Jokowi: Islamist influence on Indonesia's 2019 election campaign'. *IPAC Report* No. 55. Jakarta: IPAC. 15 Maret.

IPAC (Institute for Policy Analysis of Conflict). 2019b. 'Indonesian Islamists and post-election protests in Jakarta'. *IPAC Report* No. 58. Jakarta: IPAC. 23 Juli.

Kenny, P.D. 2017. *Populism and Patronage: Why Populists Win Elections in India, Asia and Beyond*. Oxford: Oxford University Press.

Kenny, P.D. 2019a. ' "The enemy of the people": populists and press freedom'. *Political Research Quarterly* 00(0): 1–15. https://doi.org/10.1177/1065912918824038

Kenny, P.D. 2019b. *Populism in Southeast Asia*. Cambridge: Cambridge University Press.

Kyle, J. dan Y. Mounk. 2018. 'The populist harm to democracy: an empirical assessment'. London: Tony Blair Institute for Global Change. 26 Desember.

Levitsky, S. dan M.A. Cameron. 2003. 'Democracy without parties? Political parties and regime change in Fujimori's Peru'. *Latin American Politics and Society* 45(3): 1–33.

Levitsky, S. dan J. Loxton. 2013. 'Populism and competitive authoritarianism in the Andes'. *Democratization* 20(1): 107–36.

Mietzner, M. 2009. 'Indonesia's 2009 elections: populism, dynasties and the consolidation of the party system'. *Analysis*. Sydney: Lowy Institute for International Policy. Mei. https://www.files.ethz.ch/isn/100187/ Mietzner_0509LowyAnalysis.pdf

Mietzner, M. 2014. 'Jokowi: rise of a polite populist'. *Inside Indonesia* 116 (April–Juni). https://www.insideindonesia.org/jokowi-rise-of-a-polite-populist

Mietzner, M. 2016. 'Coercing loyalty: coalitional presidentialism and party politics in Jokowi's Indonesia'. *Contemporary Southeast Asia* 38(2): 209–32.

Mietzner, M. 2018. 'Fighting illiberalism with illiberalism: Islamist populism and democratic deconsolidation in Indonesia'. *Pacific Affairs* 91(2): 261–82.

Mietzner, M. 2019. 'Indonesia's elections in the periphery: a view from Maluku'. *New Mandala*, 2 April. https://www.newmandala.org/indonesias-elections-in-the-periphery-a-view-from-maluku/

Mietzner, M., B. Muhtadi dan R. Halida. 2018. 'Entrepreneurs of grievance: drivers and effects of Indonesia's Islamist mobilization'. *Bijdragen tot de Taal-, Land- en Volkenkunde* 174(2–3): 159–87. https://doi.org/10.1163/22134379-17402026

Muhtadi, B. 2015. 'Jokowi's first year: a weak president caught between reform and oligarchic politics'. *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 51(3): 349–68.

Muhtadi, B. 2019. *Vote Buying in Indonesia: The Mechanics of Electoral Bribery*. Singapore: Palgrave Macmillan. https://link.springer.com/book/10.1007/978-981-13-6779-3

Mujani, S. dan R.W. Liddle. 2010. 'Indonesia: personalities, parties, and voters'. *Journal of Democracy* 21(2): 35–49.

O'Donnell, G. 1994. 'Delegative democracy'. *Journal of Democracy* 5(1): 55–69.

Power, T.P. 2018. 'Jokowi's authoritarian turn and Indonesia's democratic decline'. *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 54(3): 307–38.

Raile, E.D., C. Pereira dan T.J. Power. 2011. 'The executive toolbox: building legislative support in a multiparty presidential regime'. *Political Research Quarterly* 64(2): 323–34.

Ruth, S. 2018. 'Populism and the erosion of horizontal accountability in Latin America'. *Political Studies* 66(2): 356–75.

Self, D. dan A. Hicken. 2018. 'Why populism? How parties shape the electoral fortune of populists'. V-Dem Working Paper 76. Gothenburg:

Varieties of Democracy Institute. https://www.v-dem.net/media/filer_public/d8/eb/d8ebc26f-733e-4fa9-b48a-e50a4833c9a7/v-dem_working_paper_2018_76.pdf

Setijadi, C. 2017. 'Ahok's downfall and the rise of Islamist populism in Indonesia'. *Perspective* No. 38, 8 Juni. Singapore: ISEAS – Yusof Ishak Institute.

Slater, D. 2013. 'Democratic careening'. *World Politics* 65(4): 729–63.

Slater, D. 2014. 'Unbuilding blocs: Indonesia's accountability deficit in historical perspective'. *Critical Asian Studies* 46(2): 287–315.

Tapsell, R. 2015. 'Indonesia's media oligarchy and the "Jokowi phenomenon"'. *Indonesia* 99: 29–50.

Warburton, E. 2016. 'Jokowi and the new developmentalism'. *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 52(3): 297–320.

Weyland, K. 1993. 'The rise and fall of President Collor and its impact on Brazilian democracy'. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 35(1): 1–37.

Weyland, K. 2001. 'Clarifying a contested concept: populism in the study of Latin American politics'. *Comparative Politics* 34(1): 1–2.

7 Populisme Islam dan demokrasi illiberal di Indonesia

Abdil Mughis Mudhoffir

Sebagai varian dari politik populis, populisme Islam merupakan respons atas kekecewaan dan ketidakpuasan terhadap elite penguasa yang dimobilisasi menggunakan retorika Islam. Retorika semacam itu dapat menyatukan kepentingan yang berbeda dan kontradiktif dalam komunitas Muslim, dan membentuk aliansi lintas kelas—meskipun sering kali aliansi semacam itu bersifat longgar (Hadiz, 2016; Hadiz dan Chryssogelos, 2017; Robison dan Hadiz, 2020). Di Indonesia, bentuk ekspresi paling dramatis dari fenomena populisme Islam dapat dilihat pada kasus pemilihan Gubernur Jakarta tahun 2017 ketika ratusan ribu kelompok Muslim konservatif melakukan serangkaian demonstrasi yang dikenal sebagai Aksi Bela Islam melawan petahana, Basuki Tjahaja Purnama, dikenal sebagai Ahok, yang dituduh menistakan Islam. Gerakan ini membuat Ahok kalah secara elektoral sekaligus didakwa dan dipenjara atas penistaan agama. Hal ini kemudian membuka jalan bagi penggunaan narasi populis Islam pada sejumlah kontestasi politik lainnya, termasuk pemilihan Presiden 2019.

Beberapa kajian tentang populisme Islam di Indonesia memfokuskan pada gaya kepemimpinan aktor populis dan pengaruhnya terhadap kualitas demokrasi (Aspinall dan Warburton, 2018; Lindsey, 2017; Mietzner, 2018; Power, 2018). Kajian lainnya menekankan aspek kultural, menjelaskan mobilisasi populis Islam sebagai akibat dari meningkatnya intoleransi (Arifianto, 2019; Assyaukanie, 2017; Nuraniyah, 2018). Analisis-analisis tersebut berkontribusi memberikan ragam penjelasan tentang fenomena populisme Islam, tapi keduanya mengabaikan kondisi struktural yang berkaitan dengan prevalensi politik illiberal yang lebih luas dan jenis basis sosial yang memungkinkan bangkitnya politik populis.

Menurut Robison dan Hadiz (2020), jenis politik populis, termasuk populisme Islam, 'mesti dipahami dalam konteks kegagalan yang meluas dari pemerintah dan elite dalam menangani krisis struktural yang lebih besar yang mengancam masyarakat dan dalam menangani gangguan pada kelas lama atau politik berbasis patronase akibat kebangkitan aliansi lintas kelas yang baru'. Tanpa memperhatikan kekuatan-kekuatan struktural semacam ini, analisis populisme Islam cenderung melahirkan kecemasan yang berlebihan atas adanya ancaman kelompok Islamis. Analisis semacam itu juga menghasilkan pandangan yang dapat digunakan oleh pemerintah Indonesia untuk menjustifikasi bentuk politik populis reaksionernya sendiri.

Dalam bab ini saya mengembangkan tiga argumen utama berdasarkan pengamatan semacam itu. *Pertama*, saya berpendapat bahwa populisme Islam kontemporer di Indonesia merupakan sebuah gejala disfungsi institusi-institusi demokrasi dalam merespons ketidakpuasan sosial-politik yang berkembang di antara banyak Muslim Indonesia. Ketidakpuasan ini disebabkan oleh makin meluasnya kebijakan neoliberal dan menajamnya ketidaksetaraan ekonomi yang menyertainya di tengah absennya aliran politik kiri yang aktif. Artinya, maraknya berbagai bentuk politik populis di Indonesia merupakan gejala—dan bukan akar penyebab—dari politik Indonesia yang illiberal, selain juga memiliki efek yang memperdalam sifat illiberalisme itu akibat memburuknya perlindungan hak warga, termasuk hak dari berbagai kalangan minoritas (Hadiz, 2017).

Kedua, meskipun populisme Islam sedang meningkat, ia terfragmentasi dan tidak koheren, oleh karena itu ia tidak berada dalam posisi yang dapat merebut kendali atas negara. Aliansi populis Islam juga tidak dapat memonopoli artikulasi politik Islam, karena beragam aktor dari berbagai spektrum ideologi juga dapat mengklaim mewakili kepentingan umat Islam (*ummah*). Seperti yang akan saya jelaskan di bawah, hal ini terbukti dari bagaimana Prabowo Subianto, seorang politikus nasionalis-sekuler, dapat ditetapkan sebagai kandidat pilihan bagi banyak Muslim konservatif dalam pemilihan Presiden 2019. Akibatnya, populisme Islam tetap berada di pinggiran politik, disubordinasikan oleh elite ekonomi-politik yang oportunistik tetapi kuat.

Ketiga, respons reaksioner pemerintah Indonesia terhadap individu dan kelompok yang terkait dengan populisme Islam telah dijustifikasi oleh narasi yang membesar-besarkan adanya peningkatan ancaman Islamisasi negara, padahal organisasi atau gerakan Islamis yang ada tidak mampu mendominasi lembaga-lembaga kekuasaan negara. Narasi ini menutupi dan mengalihkan perhatian publik dari fakta bahwa demokrasi Indonesia telah gagal dalam menyalurkan berbagai kekecewaan akibat ketimpangan sistemik, yang pada akhirnya memfasilitasi munculnya populisme Islam.

Untuk memperkuat argumen ini, bab ini disajikan dalam tiga bagian. Bagian pertama menguraikan perdebatan yang ada tentang populisme Islam di Indonesia dan hubungannya dengan berkembangnya iliberalisme dalam demokrasi Indonesia. Bagian berikutnya membahas mengenai bagaimana aliansi populis Islam itu dibentuk serta bagaimana ancaman Islamisasi negara dikonstruksikan. Bagian terakhir membahas tentang respons pemerintah terhadap populisme Islam yang dipahami sebagai suatu ancaman nyata. Bagian ini juga menguraikan argumen bahwa politik illiberal yang sudah mengakar turut membentuk pendekatan yang diambil pemerintah dalam upaya menjinakkan populisme Islam dengan cara-cara yang justru memperdalam illiberalisme itu.

POPULISME DI INDONESIA

Kekhawatiran tentang politik populis di Indonesia semakin mengemuka ketika para pemimpin politik makin kerap memobilisasi narasi anti-kemapanan dalam banyak kontestasi elektoral. Selama kampanye pemilihan Presiden 2014, para kandidat yang berlawanan, Prabowo dan Joko Widodo (Jokowi), mengartikulasikan retorika yang merespons tuntutan-tuntutan populer dan menyajikan pemahaman (yang sangat homogen) tentang kepentingan nasionalis. Aspinall (2015: 2), misalnya, mengategorikan Prabowo sebagai representasi 'populisme oligarki', karena ia sendiri adalah anggota dari elite oligarki yang sama dengan yang ia kritik. Aspinall (2015; lihat juga Mietzner, 2015) juga mengidentifikasi Prabowo sebagai populis otoriter karena ia menggambarkan dirinya sebagai pemimpin tegas yang dibutuhkan untuk mengatasi masalah sosial-ekonomi yang telah menimbulkan ketidakpuasan rakyat. Sementara itu, Jokowi dikategorikan oleh beberapa ahli mewakili populisme teknokratis yang lunak (*soft technocratic populism*) karena penekanannya pada 'inklusivisme, kompetensi teknokratis dan moderasi' (Mietzner, 2015: 4). Bagi Mietzner, populisme teknokratis Jokowi merupakan bentuk baru populisme yang tidak hanya muncul di Indonesia tetapi juga di negara berkembang lainnya. Jenis populisme ini adalah baru, menurut Mietzner (2015: 3), karena populisme teknokratis Jokowi 'lebih bersifat inklusif, tidak mengeksklusi musuh tertentu [dan] meskipun bernada nasionalis, tidak menggunakan retorika anti-asing seperti banyak dilakukan populis Asia dan Amerika Latin'.

Dengan memberi perhatian lebih pada gaya kepemimpinan dan retorika yang digunakan oleh para pemimpin populis, studi-studi tersebut telah memberikan wawasan penting tentang cara populis berpolitik. Dengan menggunakan kerangka yang sama, Mietzner (2019: 371) membedakan pemimpin-pemimpin populis dari periode sejarah yang berbeda: 'populis anti-kolonial tahun 1950-an, populis pembangunan tahun 1960-an hingga 1990-an dan populis elektoral saat ini'. Mempelajari 'perbedaan antara berbagai bentuk populisme', menurut Mietzner (2019:

370), lebih penting daripada mengidentifikasi kesamaan umum dalam beragam populisme ini. Namun demikian, studi-studi ini cenderung terbatas dalam memberikan pemahaman tentang kondisi-kondisi yang memungkinkan munculnya politik populis dan keterbatasan yang dimiliki oleh proyek populis tertentu. Meskipun Mietzner (2019: 375) telah mendalami kasus-kasus yang menggambarkan keberhasilan dan kegagalan proyek populis, penekanan analisisnya pada kapasitas elite dalam memobilisasi pemilih miskin telah membuatnya abai mencermati basis-basis sosiologis yang membuat trajektori populisme dapat mengambil jalur yang berbeda-beda.

Seperti diamati oleh Hadiz (2016) dalam studinya yang ekstensif tentang populisme Islam di Indonesia dan Timur Tengah, trajektori populisme yang berbeda berkaitan dengan pembentukan aliansi yang berupaya menghimpun kepentingan-kepentingan yang saling kontradiktif dari beragam kelas sosial yang berbeda-beda yang seringkali bertentangan. Proyek populis yang bisanya berhasil memenangkan kekuasaan adalah yang dapat 'menangguhkan' sementara perbedaan-perbedaan kepentingan dalam aliansi lintas kelas yang berbeda-beda itu, bahkan jika upaya ini secara inheren lemah.

Proyek populis Islam dari Partai Keadilan dan Pembangunan Turki (AK Parti), sebagaimana diidentifikasi Hadiz (2016), adalah contoh trajektori yang berhasil karena telah memegang kendali atas kekuasaan negara selama hampir dua dekade, kontras dari trajektori populisme Islam di Indonesia yang gagal. Hadiz menekankan tidak adanya kelas borjuis Islamis secara kultural di Indonesia; berbeda dengan kehadiran kelas borjuis Anatolia yang menguat di Turki yang menyediakan sumber-sumber material penting untuk membangun aliansi populis Islam lintas-kelas yang efektif. Alih-alih mengidentifikasi gaya kepemimpinan dan kepribadian pemimpin populis, Hadiz menunjukkan pentingnya menganalisis basis sosial politik populis dan kondisi-kondisi struktural yang memungkinkan munculnya proyek populis berikut dengan keterbatasan-keterbatasannya.

Basis sosial semacam itu perlu dipahami dalam kaitannya dengan bagaimana lembaga-lembaga demokrasi telah gagal

menangani meluasnya kekecewaan masyarakat yang berkaitan dengan masalah ketimpangan. Kegagalan tersebut membuka peluang mobilisasi kekecewaan dengan menggunakan leksikon politik tertentu yang dapat menyatukan berbagai kelas sosial.

Namun, dalam demokrasi oligarkis di Indonesia (Robison dan Hadiz, 2004), elite ekonomi-politik yang kuatlah yang paling dapat mengeksploitasi kekecewaan tersebut dengan menggunakan narasi-narasi kultural yang terkait dengan identitas etnis, agama, atau nasionalis—tetapi lebih untuk melayani kepentingan mereka dalam mengakumulasikan kekayaan dan kekuasaan daripada meredistribusikannya. Di sinilah politik populis menjadi reaksioner: dibungkus oleh pertentangan-pertentangan kultural yang mengaburkan masalah ketidakadilan sosial-ekonomi.

Dengan demikian, disfungsi lembaga demokrasi liberal dalam menangani masalah ketidakadilan tidak hanya memperburuk kekecewaan sosial-politik yang merupakan salah satu bahan mentah politik populis, tetapi juga menggambarkan bagaimana populisme sekadar instrumen oligarki belaka.

Dalam kasus populisme Islam di Indonesia, ketidakpuasan sosial-politik dimobilisasi dengan menggunakan retorika dan identitas Islam untuk melayani kepentingan oligarki, bukan untuk memajukan proyek Islamisasi negara. Reaksi populis nasionalis pemerintahan Jokowi (Hadiz, 2017) dalam membendung politik populis Islam juga harus dipahami dalam konteks absennya wadah politik yang dapat menyalurkan wacana liberal dan sosial demokratik secara efektif, diiringi dengan tidak adanya saluran politik kiri yang layak. Ini harus dipahami dalam kaitannya dengan warisan sejarah panjang elemen-elemen populisme nasionalis yang dimobilisasi oleh aparatur negara untuk menumpas perbedaan pendapat yang muncul dari mana saja, atas nama keutuhan bangsa.

Populisme sebagai sebuah gejala (bukan penyebab) demokrasi illiberal

Pendekatan yang berpusat pada aktor sangat menekankan pada pengaruh politik populis terhadap kualitas demokrasi. Mietzner

(2019: 381), misalnya, berpendapat bahwa 'sebagian besar pemerintahan yang diatur oleh pemimpin populis mengalami penurunan demokrasi yang kian parah sejak mereka berkuasa'. Aspinall dan Warburton (2018) di sisi lain menggarisbawahi terjadinya pergeseran illiberal dalam demokrasi Indonesia yang menguat secara dramatis di bawah pemerintahan Jokowi, seperti yang terlihat dari meningkatnya manipulasi politik atas aturan-aturan hukum untuk melemahkan oposisi yang terkait dengan populisme sektarian (lihat juga Setiawan, buku ini). Implikasinya, demokrasi Indonesia telah mengalami kemunduran yang sebagian disebabkan oleh kebangkitan populisme sejak tahun 2014.

Sebelum pemilihan Presiden 2014, Indonesia secara luas dipuji sebagai negara demokrasi yang stabil. Diamond, misalnya, memuji Indonesia sebagai 'kisah sukses politik' (2010: 23). Meskipun kecenderungan global menunjukkan bahwa 'jumlah negara demokrasi terus ... menurun' sejak 2006, ia mengklaim bahwa demokrasi Indonesia 'tidak hanya bertahan tetapi juga membaik' (ibid.). Aspinall dan Mietzner (2010) juga menegaskan bahwa, secara umum, selama periode pertama masa kepemimpinan Susilo Bambang Yudhoyono (2004-2009), demokrasi Indonesia berada dalam kondisi relatif stabil meskipun diwarnai oleh paktik korupsi yang luas dan dominasi elite anti-reformis dalam pemerintahan. Aspinall dan Warburton (2018: 1) juga menyimpulkan bahwa, hingga 2014, demokrasi Indonesia 'relatif liberal, dan tidak menghadapi ancaman eksistensial yang serius'.

Mereka mengakui adanya masalah utama terkait dengan korupsi yang sistemik selama periode itu, tetapi seperti ditunjukkan oleh Mietzner (2012), upaya elite anti-reformis merongrong demokrasi Indonesia telah berhasil dihadang oleh 'masyarakat sipil yang kuat'. Bahkan ada optimisme di antara para ahli tersebut ketika Jokowi—yang sering dipuji atas kesuksesannya sebagai pemimpin populer dari sebuah kota kecil dan yang tidak memiliki ikatan dengan elite Orde Baru—memenangkan Pilpres 2014 melawan ancaman dari pemimpin populis-otoriter, pensiunan jenderal, dan mantan menantu Soeharto, Prabowo. Kekalahan Prabowo dipandang sebagai bukti bahwa 'demokratisasi dan peningkatan layanan publik'

di Indonesia sedang membaik (Aspinall dan Mietzner, 2014; Mietzner, 2015: 39).

Namun demikian, karakterisasi semacam itu problematik, karena ia mengabaikan masalah yang sudah berlangsung lama dan endemik dalam demokrasi Indonesia, yaitu pemerintah yang terus-menerus gagal memenuhi tuntutan redistribusi kekayaan dan keadilan sosial-ekonomi secara umum. Karakter demokrasi ini memungkinkan bangkitnya politik populis reaksioner yang membawa Indonesia—bahkan di bawah presiden 'reformis' (Aspinall dan Mietzner, 2014; Hamayotsu, 2015; Mietzner, 2015)—ke sebuah periode illiberalisme yang semakin mendalam. Dari sudut pandang ini, populisme lebih merupakan gejala daripada penyebab demokrasi illiberal di Indonesia.

Bab ini membahas patologi struktural demokrasi Indonesia yang sudah ada jauh sebelum apa yang disebut sebagai 'pergeseran ke arah illiberal' yang diidentifikasi oleh Aspinall dan Warburton (2018) bermula di masa jabatan kedua pemerintahan Yudhoyono. Karakterisasi ini bermasalah karena cenderung membesar-besarkan karakter demokrasi Indonesia yang "relatif liberal' (Aspinall dan Warburton, 2018: 1) pada pertengahan hingga akhir tahun 2000-an.

Sebagian besar konsepsi tentang demokrasi liberal sesuai dengan definisi Fukuyama (2015), yang menekankan pada keamanan, hukum, dan akuntabilitas. Sejalan dengan tradisi Weberian, negara mesti mampu memonopoli penggunaan kekuatan fisik yang sah. Sedangkan penegakan hukum mewakili seperangkat aturan yang mengikat tidak hanya pada warga negara biasa, tetapi juga 'pada elite yang memegang kekuasaan' (Fukuyama, 2015: 13). Akuntabilitas demokratis berarti bahwa pemerintah harus dapat bertindak 'untuk kepentingan seluruh komunitas, bukan hanya untuk kepentingan pribadi para penguasa', dan 'biasanya dicapai melalui prosedur seperti pemilihan multipartai yang bebas dan adil' (ibid.). Dengan kata lain, kesetaraan di hadapan hukum dan pengawasan atas kekuasaan elite adalah aspek penting demokrasi liberal.

Selain aspek elektoral, kriteria tersebut sebagian besar belum terpenuhi oleh lembaga demokrasi Indonesia sejak awal reformasi.

Hal ini terlihat dari kenyataan bahwa berbagai organisasi preman dapat berdiri berdampingan dengan lembaga-lembaga koersi formal dan mampu melakukan kekerasan tanpa mendapatkan sanksi secara relatif dari negara. Dalam era demokrasi, kelompok vigilante serta milisi etnis dan agama telah berkembang biak dan, dalam beberapa kasus, telah memainkan peran penting dalam arena sosial-politik (Wilson, 2015; Jaffrey, buku ini). Sementara itu, undang-undang dan lembaga hukum lainnya tetap lebih berpihak pada kelas dominan daripada melayani dan melindungi kepentingan publik.

Dengan demikian, supremasi hukum dan mekanisme akuntabilitas demokrasi yang 'membatasi kekuasaan [negara] dan memastikannya digunakan untuk kepentingan publik' (Fukuyama, 2015: 13) selalu lemah di Indonesia. Korupsi dan berbagai bentuk klientelisme dan perampasan merajalela, menciptakan kekacauan dan ketidakpastian hukum. Kekacauan dan ambiguitas hukum tersebut memungkinkan para pelaku politik-bisnis untuk terus menumpuk dan memusatkan kekuasaan dan kekayaan (Mudhoffir, 2019; Robison dan Hadiz, 2017). Dengan demikian, demokrasi Indonesia juga telah melahirkan kekecewaan sosial-politik yang menjadi bahan mentah yang penting bagi munculnya politik populis.

Kecemasan sosio-ekonomi dan kebangkitan populisme

Keadaan yang dijelaskan di atas menunjukkan bahwa pemerintah dan lembaga perwakilan formal telah gagal menangani peningkatan kecemasan sosial ekonomi dalam menghadapi perluasan pasar neoliberal. Ini menjadi bahan sempurna bagi meningkatnya politik populis yang memobilisasi sentimen sektarian dalam kontestasi elektoral.

Studi tentang *precarity* telah menunjukkan bahwa kebijakan neoliberal yang terwujud terutama melalui rezim fleksibilitas ketenagakerjaan telah menyebabkan meningkatnya jumlah orang yang bekerja di sektor tenaga kerja informal yang tidak memiliki akses ke jaminan sosial secara global (Kalleberg dan Hewison, 2013; Standing, 2011). Di Indonesia pada 2015, sekitar 51,9 persen

dari angkatan kerja adalah para pekerja informal (ILO, 2015). Informalisasi sektor tenaga kerja formal juga meningkat dari 6,7 persen pada 2009 menjadi 11 persen pada 2011 (Matsumoto dan Veric, 2011).

Informalisasi ini berdampak tidak hanya pada 9,2 persen penduduk yang berada di bawah garis kemiskinan nasional absolut pada 2018 (BPS, 2018), tetapi juga pada sebagian dari mereka yang diidentifikasi sebagai kelas menengah. Orang-orang seperti itu telah menderita karena 'ketidakpastian, ketidakstabilan, dan ketidakamanan kerja di mana karyawan menanggung risiko pekerjaan ... dan menerima tunjangan sosial dan hak atas hukum yang terbatas' (Kalleberg dan Hewison, 2013: 271; Vosko, 2010).

Meskipun kelas menengah meningkat 'dari 25 persen populasi pada tahun 1999 menjadi 45 persen pada tahun 2010' dan diperkirakan akan mencapai 85 persen pada tahun 2020 (Rakhmani, 2017), status kelas menengah bagi banyak orang Indonesia penuh dengan ketidakpastian di tengah ketimpangan sosial yang terus meningkat yang memastikan bahwa hasil dari pertumbuhan ekonomi hanya dinikmati terutama oleh segelintir elite.

Bagaimana ketidakpastian ekonomi memengaruhi populisme Islam di Indonesia diilustrasikan dengan mempelajari latar belakang sosial ekonomi dari mereka yang tergabung dalam demonstrasi Aksi Bela Islam. Survei terhadap 600 peserta Aksi Bela Islam menunjukkan bahwa aksi ini pada dasarnya adalah gerakan kelas menengah—tetapi banyak dari para pelaku kelas menengah ini tidak memiliki jaminan karier atau finansial. Dengan kata lain, aksi ini utamanya adalah gerakan dari mereka yang merupakan bagian dari kelas menengah yang rentan yang keadaan hidupnya lebih mirip dengan mereka yang berada di hierarki sosial yang lebih rendah. Sebagai contoh, meskipun 97,5 persen peserta aksi yang disurvei setidaknya lulusan sekolah menengah, mereka belum tentu memiliki pekerjaan tetap (Hadiz dan Rakhmani, 2017).[18]

---

18 Terimakasih kepada Vedi Hadiz dan Inaya Rakhmani, peneliti utama dan peneliti pendamping, masing-masing, dari proyek penelitian berjudul 'Moralitas Islam dan Tantangan bagi Demokrasi: Studi atas Respons Kelas Bawah dan Menengah Perkotaan', yang memungkinkan

Dari mereka yang disurvei, 60 persen berusia dua puluhan dan hanya 44 persen yang mampu membayar biaya rumah tangga sebesar Rp 4,5–7 juta (A$ 450–700) per bulan, yang termasuk dalam kategori kelas menengah menurut Bank Dunia (2019). Di antara mereka dengan ijazah sekolah menengah, 27 persennya adalah mahasiswa, 14 persen adalah pekerja terampil dan sisanya pekerja tidak tetap, pengangguran, atau ibu rumah tangga. Selain itu, di antara mereka yang berpendidikan tinggi (lebih dari 50 persen), 23 persen dipekerjakan oleh perusahaan swasta, 10 persen adalah pegawai negeri dan sisanya dipekerjakan secara tidak tetap.

Angka-angka ini menunjukkan bahwa pencapaian pendidikan tidak selalu berkorelasi dengan jaminan kerja. Hal ini diperkuat dengan fakta bahwa 46 persen responden tinggal bersama orang tua atau mertua dan 22 persen tinggal di rumah kontrakan. Dengan kata lain, aspirasi mereka tentang 'mobilitas sosial dan keadaan material yang lebih baik' sering kali terhalang meskipun kredensial pendidikan mereka telah meningkat, fenomena yang disebut Hadiz dan Chryssogelos (2017) sebagai 'tak dipenuhinya janji-janji modernitas'.[19] Ketidakmampuan negara menyediakan layanan sosial dan infrastruktur yang efektif berkontribusi atas ketidakpuasan mereka. Mietzner dkk. (2018: 161) menunjukkan bahwa mereka yang diradikalisasi oleh mobilisasi ini berada dalam posisi yang tidak menguntungkan dalam hierarki sosial, serta menggolongkan mereka sebagai 'Muslim dari strata sosial-ekonomi yang lebih rendah'.

Dengan demikian, banyak analis tampaknya setuju dengan hubungan antara eksklusi ekonomi dan kekecewaan terhadap keadaan sosial di dalam masyarakat Indonesia, serta perkembangan politik yang dramatis pada tahun 2016–17.

---

saya menggunakan data primer dari survei mereka dalam mengembangkan argumen yang dibuat dalam bab ini.

19 Data tentang latar belakang sosial-ekonomi digunakan untuk menilai posisi kelas seseorang. Data tersebut tidak mewakili gambaran keseluruhan dari status kelas karena tidak digabungkan dengan data tentang persepsi keadaan ekonomi. Namun, perlu dicatat bahwa penggunaan data tentang latar belakang sosial-ekonomi (pekerjaan, pendidikan, serta pendapatan dan pengeluaran rumah tangga) untuk mengidentifikasi posisi kelas seseorang dalam kaitannya dengan perilaku politik telah sejak lama digunakan dalam penelitian sosiologis (McCall dan Manza, 2011; Saenger, 1945).

Menghadapi kerentanan yang semakin meluas, dengan tidak adanya politik berbasis kelas, banyak Muslim Indonesia memandang Islam sebagai jawaban. Hal ini menghasilkan tampilan kesalehan yang lebih mencolok. Salah satu indikatornya adalah meningkatnya konsumsi budaya atas komoditas Islam sejak akhir 1980-an. Seperti dikemukakan oleh Rakhmani (2017), 'Busana Islami, komplek perumahan Islami, serta film dan program televisi bertema Islam telah menjadi hal yang umum', menunjukkan bahwa konsumerisme Islami sedang meningkat.

Banyak Muslim kelas menengah lebih memilih untuk menyekolahkan anak mereka di sekolah Islam dan hidup dalam komunitas di perumahan Islami, misalnya, untuk mengamankan dan mempertahankan status sosial sekaligus mengekspresikan kesalehan mereka. Bagi Muslim kelas bawah, konsumsi atas komoditas Islam justru mencerminkan kondisi kesulitan ekonomi. Misalnya, peningkatan konsumsi obat-obatan Islami sebagian merupakan respons atas tidak terjangkaunya layanan kesehatan masyarakat.

Berkembangnya kelompok pengajian (majelis taklim) dan majelis dzikir baik di pedesaan maupun di perkotaan juga menjadi indikator bahwa banyak umat Islam Indonesia yang menganggap lembaga-lembaga ini menyediakan 'narasi Islam' yang dapat menjawab kecemasan dan aspirasi mereka. Para juru dakwah dengan latar belakang selebritas seperti Aa Gym, Yusuf Mansyur, Abdul Somad Batubara, Khalid Basalamah, dan Dedeh Rosidah (dikenal sebagai Mamah Dedeh) juga menjadi semakin populer di kalangan Muslim Indonesia. Namun, sebagian besar dari narasi yang mereka sampaikan telah menyembunyikan ketidakamanan sosial-ekonomi dengan mengedepankan masalah budaya yang diartikulasikan melalui penolakan terhadap ide-ide yang terkait dengan liberalisme, pluralisme, sekularisme, dan komunisme, yang diposisikan sebagai ancaman bagi Islam.

Secara sosiologis, maka dapat dikatakan banyak umat Islam Indonesia yang menjadi semakin konservatif. Namun, itu tidak berarti mereka dapat mengubah diri mereka menjadi kekuatan politik yang koheren secara independen. Faktanya, pengaruh yang mereka miliki bergantung pada mobilisasi aspirasi dan

kekecewaan mereka oleh para elite ekonomi-politik yang kuat dalam perebutan kekuasaan dan kekayaan. Akibatnya, meski peningkatan kesalehan umat Islam Indonesia di tingkat masyarakat tidak tercermin dalam kekuatan yang lebih besar di ranah politik, Islam telah menjadi sumber rujukan penting dalam mobilisasi populis. Kekuatan pendorong dari populisme Islam yang dihasilkan adalah umat yang tidak terorganisir dan elite ekonomi-politik oportunistik yang kuat yang mampu membingkai keragaman aspirasi dan kekecewaan dalam sebuah narasi yang menggunakan referensi keislaman.

FRAGMENTASI ALIANSI POPULIS ISLAMI

Aliansi populis Islam terpecah-pecah dan tidak koheren dan oleh karenanya tidak dapat menjadi ancaman langsung bagi rezim yang saat ini berkuasa. Pengamatan ini menantang analisis yang menekankan penjelasaan-penjelasan kultural yang menunjuk maraknya mobilisasi Islam belakangan ini sebagai tanda meningkatnya ancaman Islamisasi; sebuah pandangan yang juga dianut oleh pemerintah sebagai dalih untuk menjinakkan tokoh-tokoh oposisi Islam. Faktanya, narasi tentang moralitas Islam makin kerap diartikulasikan oleh banyak politisi dalam kontestasi elektoral, termasuk oleh mereka yang berasal dari partai 'nasionalis-sekuler'. Namun, menonjolnya narasi moralitas Islam dalam politik tidak selalu berarti bahwa politik Islam dominan dalam arena politik formal.

Salah satu contoh mobilisasi oportunistik atas Islam dapat diamati dari kasus pemilihan Gubernur Jakarta tahun 2017. Keberhasilan Anies Baswedan dalam pemilihan ini sebagian karena dukungan dari Muslim konservatif pendukung Aksi Bela Islam melawan petahana Ahok dan dugaan penistaan agama yang dituduhkan kepadanya (*Tempo*, 2017). Namun, kemenangan Anies tidak mewakili kemenangan proyek populis Islam yang bertujuan untuk mengislamkan negara. Tidak ada kebijakan konkret yang diarahkan pada Islamisasi Jakarta sejak kemenangan itu, kecuali penutupan simbolis dari beberapa rumah pelacuran terkenal, yang memang beroperasi secara ilegal.

Buehler (2016) telah menunjukkan bahwa perkembangan perda syariah di berbagai wilayah di Indonesia didorong utamanya oleh upaya pragmatis para elite untuk memobilisasi dukungan politik, bukan sebagai tujuan ideologis untuk mengislamkan lembaga-lembaga politik. Namun, peraturan dan kebijakan berorientasi Islam yang dihasilkan oleh proses tersebut sebagian besar justru tidak dapat dilaksanakan, yang menegaskan terbatasnya kemampuan kelompok-kelompok Islam untuk menguasai lembaga-lembaga negara.

Karakter populisme Islam yang terfragmentasi dan tidak koheren menunjukkan bahwa agenda Islamisasi negara merupakan isu pinggiran di Indonesia, meskipun telah menjadi narasi yang menonjol dalam mobilisasi politik. Pada kenyataannya agenda seperti itu tetap berada dalam kendali elite ekonomi-politik yang oportunistik dan kuat, yang umumnya lebih pluralis dan berorientasi sekuler daripada para pendukung Islamis mereka. Walaupun konstituen Islamis dapat menjadi penting selama musim pemilihan, ketika elite ekonomi-politik yang bersaing dalam kontestasi elektoral memperebutkan dukungan mereka, aspirasi Islamis dapat dengan mudah diabaikan pasca pemilihan.

Ini menunjukkan bahwa narasi Islam yang dimobilisasi selama kontestasi pemilihan hanyalah retorika yang berfungsi untuk merekatkan aliansi antara elemen-elemen pemilih Islamis yang terfragmentasi dan organisasi serta elite non-Islamis yang kuat. Sebelum pemilihan Gubernur Jakarta pada 2017, misalnya, Anies dikenal luas sebagai akademisi yang pluralis, namun ia berpaling mengadvokasi narasi Islam konservatif setelah melihat dampak mobilisasi sektarian pada 2016–2017, kemudian mendekat pada gerakan Islamis untuk menyedot dukungan dari pesaing lainnya, Agus Yudhoyono. Pendukung Muslim yang konservatif juga mengabaikan pandangan Anies yang sebelumnya pluralis dengan memuji dia sebagai pemimpin Muslim yang lebih baik dan sosok yang paling mungkin membawa kemenangan bagi Islam.

Pada pemilihan Presiden 2019, aliansi Islamis—yang terutama terdiri dari elemen-elemen gerakan anti-Ahok yang tergabung

dalam Gerakan Nasional Pengawal Fatwa Ulama (GNPFU)—mendukung Prabowo dan partainya yang berorientasi nasionalis, Gerindra. Untuk calon wakil presiden dalam koalisi Prabowo, aliansi Islam ini mengusulkan dua tokoh Muslim terkemuka: ustadz selebritas Abdul Somad Batubara (dikenal sebagai UAS) dan Ketua Dewan Penasihat Partai Keadilan Sejahtera (PKS), Salim Segaf al-Jufri, melalui pertemuan ulama yang diselenggarakan oleh GNPFU dan disebut *Ijtima Ulama I* (Ramadhani, 2018).

Setelah UAS menolak dicalonkan sebagai kandidat wakil presiden, al-Jufri menjadi satu-satunya nama yang didorong oleh ulama untuk posisi itu. Sebagai anggota koalisi, PKS mengancam akan memutus hubungan dengan Prabowo dan tidak mendukung pasangannya dalam pemilihan jika al-Jufri tidak dicalonkan sebagai kandidat wakil presiden (Hakim, 2018). Namun, Prabowo mengabaikan ultimatum ini dengan secara tak terduga menunjuk tokoh sekuler lainnya—Sandiaga Uno, seorang pengusaha kaya dan wakil gubernur Jakarta. Namun setelah kemarahan tersebut, GNPFU mengadakan pertemuan lain (*Ijtima Ulama II*), yang mendukung pengangkatan Sandiaga sebagai calon wakil presiden. Hal ini menegaskan lemahnya aktor politik Islamis dalam negosiasi politik formal dengan elite sekuler yang kuat (*Jakarta Post*, 2018b).

Sementara itu, para pemimpin aliansi Islamis ini terus memanipulasi narasi untuk mengonsolidasikan dukungan politik dari konstituen akar rumput mereka. Mereka menekankan kredibilitas Islam Prabowo dan Sandiaga. Presiden PKS, Sohibul Iman, misalnya, menyatakan Sandiaga sebagai seorang terpelajar post-Islamis, istilah yang digunakan untuk menggambarkan seorang Muslim saleh yang juga menganut nilai-nilai pluralis (*Jakarta Post*, 2018a). Wakil Ketua PKS, Hidayat Nur Wahid, juga memberi Sandiaga gelar ulama (*Tempo*, 2018). Menikmati dukungan dari muslim konservatif, Prabowo dan Sandiaga selama kampanye juga sering menampilkan diri mereka sebagai Muslim yang lebih baik daripada Jokowi untuk memperkuat aliansi mereka dengan eksponen populisme Islam.

Dalam sebuah wawancara, salah satu peserta reuni Aksi Bela Islam kedua yang juga dosen di salah satu universitas di

Jakarta menjelaskan bahwa 'Prabowo mungkin bukan Muslim sejati, tapi ia bisa membawa harapan bagi umat' (wawancara dengan Lia [nama samaran], peserta Aksi Bela Islam, 4 Desember 2018). Peserta lain juga mengajukan pembenaran bagi dukungan GNPFU atas pencalonan Prabowo-Sandiaga dengan alasan bahwa itu sudah melalui pertimbangan yang cermat tentang kerugian (*mudharat*) dan manfaat bagi umat, meskipun ia mengungkapkan beberapa keraguan ketika mengakui bahwa: 'Saya tidak tahu apakah ulama juga mempolitisasi kami' (wawancara dengan Dali [nama samaran], peserta Aksi Bela Islam, 5 Desember 2018).

Manipulasi ini tergambar lebih lanjut setelah pemilihan, ketika para pemimpin Islam dan politisi dari aliansi ini terus-menerus berusaha membentuk opini pendukung akar rumput mereka termasuk dengan membuat berita bohong tentang hasil pemilihan. Prabowo juga menyerukan kepada para pendukung fanatiknya untuk memprotes hasil tersebut, dan protes ini berubah menjadi kerusuhan yang menewaskan sepuluh orang dan melukai ratusan lainnya (Halim, 2019).

Namun, beberapa hari setelah Mahkamah Konstitusi menolak upaya banding Prabowo terhadap hasil pemilihan, ia meninggalkan aliansi Islamis tersebut dan mulai mendekati koalisi pemenang. Prabowo melakukan beberapa pertemuan dengan Jokowi dan pimpinan Partai Demokrasi Indonesia-Perjuangan (PDI-P), yang mereka bingkai sebagai rekonsiliasi pasca-pemilihan (*Jakarta Post*, 2019). Banyak pemimpin Islam bereaksi negatif terhadap pertemuan ini. Elemen lain dari gerakan anti-Ahok, Persaudaraan Alumni 212 (Persaudaraan Alumni 212), menyelenggarakan *Ijtima' Ulama* keempat menanggapi manuver Prabowo (Nugroho, 2019).

Di media sosial, para pendukung Prabowo—banyak di antaranya mantan partisipan gerakan anti-Ahok—juga memprotes upaya rekonsiliasi tersebut. Mereka juga mencabut dukungan kepada Prabowo dan mengutuknya karena mengkhianati umat. Meski demikian, beberapa pemimpin aliansi ini tetap membenarkan rekonsiliasi ini dengan harapan bahwa ini akan mengarah pada penghentian kasus-kasus kriminal yang mengincar tokoh-tokoh Islamis terkemuka, termasuk pimpinan

Front Pembela Islam (FPI), Habib Rizieq Shihab—meskipun harapan tersebut telah dimentahkan oleh juru bicara pemerintah (Ihsanuddin, 2019).

Seperti yang telah terjadi pasca-Pilkada Jakarta 2017, konstituen populis Islam telah dimanipulasi selama kampanye pemilihan presiden dan kemudian ditinggalkan oleh patron politik utama mereka. Partisipan lain dalam Aksi Bela Islam mengungkapkan kemarahan dan kekecewaannya terhadap semua politisi dan banyak pemimpin agama yang ia klaim telah mempolitisasi Islam untuk kepentingan diri sendiri:

> *"Saya baru sadar dibodohi bukan hanya oleh politisi seperti Prabowo, tapi juga ulama, termasuk Rizieq Shihab. Saya mengagumi FPI dan Habib Rizieq atas gerakan* nahi munkar *[kegiatan vigilante anti-kemaksiatan'] dan bagaimana organisasi ini berhasil mengorganisir umat dalam membela Islam melawan Ahok. Saya pikir gerakan anti-Ahok bisa mempersatukan Muslim dari berbagai daerah dan menjanjikan [kejayaan] Islam. Tapi itu hanyalah alat yang digunakan oleh politisi oportunis seperti Anies. Kemenangannya hanya menguntungkan dirinya, bukan umat. Sekarang Prabowo telah mengkhianati umat. Jangan pernah percaya Prabowo bisa membawa harapan bagi umat, tapi kami telah dimanipulasi oleh para ulama. Saya baru sadar bahwa tidak ada organisasi dan figur yang bisa mewakili kepentingan ummat."* (Hamad [nama samaran], pegawai bank, Bekasi, komunikasi pribadi, 14 Agustus 2019)

Ini bukanlah cerita baru. Unsur-unsur konstituen Islam telah diperdaya oleh para politisi sejak tahun-tahun awal Orde Baru. Banyak dari mereka dimobilisasi untuk merepresi gerakan Kiri, sementara konstituen Islam yang lain bergabung mendukung rezim, sehingga negara yang sekuler juga bisa mengklaim mewakili kepentingan umat yang terfragmentasi. Dengan watak yang terfragmentasi, populisme Islam tidak pernah menjadi kekuatan signifikan dalam mendorong terjadinya perubahan kebijakan. Meskipun ekspresi konservatisme Islam di arena publik telah meningkat selama tiga dekade terakhir, tidak ada kendaraan politik yang koheren yang mewakili harapan dan kekecewaan muslim. Namun, meningkatnya konservatisme di tingkat masyarakat telah menjadikan Islam sebagai sumber yang

kuat untuk mobilisasi politik. Muslim konservatif ini juga menarik politisi oportunis yang ingin mendapatkan dukungan elektoral.

Dengan demikian, meningkatnya kecenderungan artikulasi politik dengan menggunakan sentimen Islam merupakan indikator bagaimana aliansi antara Muslim konservatif yang terfragmentasi dan politisi oportunis terjalin dalam konteks demokrasi; ini bukanlah gejala kebangkitan Islamisme seperti yang dikemukakan oleh penganut 'perspektif kultural', sebuah pandangan yang juga dianut oleh pemerintah. Kecemasan tentang radikalisme Islam dan intoleransi agama muncul dari kurangnya perhatian terhadap asal-usul dan ciri-ciri populisme Islam.

MEMPERKUAT ILLIBERALISME

Sebagai respons terhadap konstruksi atas ancaman dari populisme Islam, pemerintahan Jokowi telah, pertama, memanipulasi lembaga negara untuk membungkam lawan politik yang terkait dengan kelompok Islamis dan, kedua, mempromosikan model alternatif politik populis reaksioner yang memobilisi wacana nasionalisme yang berlebihan (hipernasionalis) tentang Pancasila dan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) harga mati.

Pemerintah mempromosikan ideologi nasional Pancasila—yang dianggap sebagai cara asli Indonesia dalam mengatur masyarakat yang toleran dan inklusif—sebagai kontra-narasi terhadap Islamisme (Nathalia, 2019). Pemerintah dan pendukungnya juga menganjurkan aliran Islam alternatif yang dianggap lebih asli dari Indonesia, dan digagas sebagai Islam yang toleran, moderat, dan beradab. Terlepas dari beragam kepentingan yang acap kali saling berbenturan dalam internal organisasinya, Nahdlatul Ulama (NU), kelompok Islam terbesar di Indonesia, sering digambarkan sebagai representasi Islam Indonesia moderat yang membuka jalan bagi ulama dan aktivisnya untuk menikmati akses langsung kepada lembaga dan sumber daya negara. Pada 2017, misalnya, Kementerian Keuangan menandatangani nota kesepahaman dengan pengurus pusat NU, memberikan dana

kredit mikro sebesar Rp1,5 triliun (A$159 juta) (Gumelar, 2017).

Sementara itu, Kementerian Pertanian (2018) menunjuk pengurus pusat NU sebagai mitra dalam program pertanian di Jawa, Sumatera, dan Kalimantan. Pada November 2018, pemerintah juga mencanangkan program beasiswa yang menyasar santri yang terasosiasi dengan NU (Idhom, 2018). Baru-baru ini, juga terdapat sebuah RUU yang memberi lebih banyak kesempatan kepada pesantren—lembaga pendidikan yang sebagian besar terafiliasi dengan NU—dalam mengakses dana negara. RUU tersebut disahkan oleh badan legislatif yang didominasi oleh partai-partai pendukung pemerintah (Permana, 2019).

Tidak mengherankan, NU telah berada di garis terdepan yang secara konsisten mendukung setiap upaya pemerintah dalam mengatasi ancaman Islamis, termasuk melalui pemberlakuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang (Perppu) yang kontroversial tentang Organisasi Kemasyarakatan (Perppu Ormas) dan Peraturan Pemerintah tentang pembubaran organisasi non-kekerasan Hizbut Tahrir Indonesia (HTI) (Sapiie, 2018). Perppu Ormas diberlakukan segera setelah Pilgub Jakarta 2017 sebagai reaksi atas serangkaian mobilisasi Islamis terhadap dugaan penistaan agama oleh Ahok (A'yun, 2018).

Regulasi ini memberikan kerangka hukum untuk membubarkan organisasi kemasyarakatan yang dinilai pemerintah bertentangan dengan ideologi nasional Pancasila. Hal itu dimaksudkan untuk membendung bangkitnya mobilisasi populis Islam, karena banyak anggota HTI adalah peserta Aksi Bela Islam. Namun demikian, FPI—kelompok Islam yang sering melakukan kekerasan yang memprakarsai Aksi Bela Islam—tak tersentuh, mungkin karena mereka mendukung bentuk Islamisme yang lebih khas Indonesia yang dipandang kurang memusuhi Pancasila.

Manuver yang menargetkan HTI selaras dengan kepentingan NU, 'yang telah lama frustrasi dengan penyebaran pengaruh organisasi tersebut dan kampanyenya untuk kekhalifahan' (Mudhoffir dan A'yun, 2017). Menariknya, mereka yang membela langkah ini sebelumnya sangat menentang politisasi UU Penodaan

Agama yang berujung pada unjuk rasa Aksi Bela Islam; padahal Perppu yang mereka dukung mereplikasi ketentuan penodaan agama karena mengatur penistaan agama yang dilakukan oleh ormas.

Masalah utama peraturan ini adalah bahwa ia menghapus 'hampir semua perlindungan hukum yang penting untuk kebebasan berserikat' (Hamid dan Gammon, 2017), menjadikannya rentan atas manipulasi oleh penguasa. Pemberlakuan Perppu Ormas juga mencerminkan pemahaman kultural atas populisme Islam dengan merespons persepsi atas bangkitnya Islamisme dan intoleransi tanpa mempertimbangkan 'aspek kompleks yang mempertahankan dan memungkinkan menguatnya' radikalisme agama (Mudhoffir dan A'yun, 2017).

Regulasi ini mengatur kondisi bagaimana ormas dapat dibubarkan, dan dengan demikian memberikan instrumen bagi pemerintah untuk menyasar organisasi sosial yang menantangnya secara ideologis atau politis. Pada kenyataannya, pemerintah memandang regulasi tersebut sebagai cara efektif untuk mengekang kelompok intoleran yang menonjol setelah kasus Ahok. Banyak aktivis masyarakat sipil liberal mendukung langkah tegas negara, termasuk melalui Perppu, demi mempertahankan demokrasi dari ancaman kelompok Islamis. Menurut Mietzner (2018), ini sama dengan 'memerangi illiberalisme dengan illiberalisme', yang berkontribusi pada kemunduran demokrasi Indonesia.

Upaya pemerintah lainnya juga secara konsisten mereproduksi antagonisme budaya semacam itu. Tindakan apa pun, termasuk manipulasi lembaga negara, dianggap dapat diterima demi mempertahankan politik status quo dari persepsi atas ancaman dari kelompok Islamis. Lembaga negara yang mempromosikan ideologi Pancasila, misalnya, telah dibentuk oleh pemerintah, dengan modus yang mengingatkan kita pada kebijakan indoktrinasi era Soeharto (Halim, 2017). Pemerintah juga telah mengusulkan peraturan yang memberi wewenang kepada presiden untuk menunjuk rektor perguruan tinggi

berdasarkan kemampuan mereka mengendalikan penyebaran radikalisme Islam di kampus (Rahadian, 2017).

Banyak perguruan tinggi negeri pada akhirnya mendeklarasikan diri sebagai 'kampus Pancasila' untuk menunjukkan bahwa mereka turut berperan aktif dalam mengendalikan penyebaran radikalisme Islam dan intoleransi agama di kalangan akademisi (Universitas Gadjah Mada, 2017). Baru-baru ini, pemerintah juga memobilisasi narasi deradikalisasi dalam merongrong independensi Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), melalui klaim bahwa lembaga tersebut telah disusupi oleh kelompok Islamis. Narasi ini mengaburkan masalah mendasar terkait pengangkatan komisioner baru lembaga tersebut, seseorang dengan rekam jejak yang buruk, dan revisi kontroversial terhadap undang-undang KPK yang telah menghilangkan banyak independensi dan kewenangan penting dari KPK (A'yun dan Mudhoffir, 2019).

Namun demikian, mengingat demokrasi Indonesia telah memiliki karakteristik illiberal yang cukup kuat sebelum Jokowi berkuasa, respons yang diadopsi oleh pemerintahan Jokowi dalam banyak hal tidak mengejutkan. Watak politik illiberal yang telah tertanam membatasi pilihan yang tersedia untuk mengatasi tantangan yang dihadapi oleh koalisi penguasa dalam upayanya untuk mengonsolidasikan kekuasaan. Jokowi telah memilih untuk mengekang organisasi Islamis daripada merangkulnya seperti pendahulunya, Yudhoyono. Dengan melakukan itu, Jokowi telah memperdalam, bukannya mengurangi, sifat politik Indonesia yang *illiberal*. Upaya untuk mendorong tujuan demokrasi liberal tidak menjadi kepentingan aktor-aktor ekonomi-politik dominan, karena mereka telah diuntungkan oleh struktur *illiberal* yang sudah mapan. Sebaliknya, pemerintah membingkai ancaman Islamis sebagai masalah kultural dan ideologis—akibat dari meningkatnya persepsi tentang intoleransi agama—yang pada gilirannya mengabaikan berbagai masalah fundamental demokrasi Indonesia yang menyebabkan munculnya populisme Islam.

KESIMPULAN

Sampai saat ini sebagian besar kajian tentang populisme Islam di Indonesia hanya memberi sedikit perhatian terhadap bagaimana meningkatnya kecemasan sosial-ekonomi telah menopang lahirnya daya tarik populis (Hadiz adalah pengecualian yang paling menonjol untuk ini). Dalam bab ini, saya telah menyampaikan argumentasi bahwa rasa ketidakadilan tentang hak istimewa yang dinikmati oleh elite dan warga kelas atas dapat dengan mudah dimanipulasi dan dimobilisasi karena politik populis diartikulasikan melalui bahasa-bahasa yang menekankan adanya perbedaan kultural dan agama, daripada melalui artikulasi perjuangan kelas. Ini adalah aspek utama yang kurang mendapat perhatian dalam berbagai studi yang ada. Menurut saya asal-usul populisme Islam di Indonesia harus dipahami secara tegas dalam kaitannya dengan konteks struktural semacam itu.

Memahami asal-usul populisme Islam penting dalam kaitannya dengan bagaimana ia mengekspresikan aliansi lintas kelas, yang sering terbentuk dalam kontestasi elektoral yang sengit. Sebagaimana dibahas di atas, aliansi semacam itu rapuh, karena tidak ada satu pun sarana politik di Indonesia yang dapat mengklaim mampu secara efektif menyalurkan aspirasi umat yang semakin beragam secara sosiologis. Namun untuk kepentingan oligarki, Islam tetap menjadi sumber rujukan kultural yang sangat berguna untuk mobilisasi politik. Ini menunjukkan bahwa populisme Islam menjadi penting hanya selama kontestasi elektoral yang mengadu berbagai faksi oligarki yang berbeda dan aliansi-aliansi yang terbentuk dapat dengan mudah berubah. Hasilnya adalah bahwa kaum Islamis tetap dieksklusi dari struktur kekuasaan dominan meskipun mereka terlihat makin menonjol dalam politik elektoral dan semakin menjadi perhatian para analis.

Lebih jauh lagi, konstruksi populisme Islam oleh negara sebagai bagian dari ancaman yang lebih luas yang ditimbulkan oleh radikalisme dan intoleransi merupakan bagian dari upaya mengaburkan masalah struktural fundamental dalam masyarakat

Indonesia. Dengan mengedepankan ancaman kultural, pemerintah telah mengalihkan perhatian dari pemusatan kekayaan oleh para elite.

Pengamatan ini menunjukkan bahwa populisme Islam dan reaksi anti-demokrasi terhadapnya bukanlah indikasi dari pergeseran menuju demokrasi illiberal di Indonesia, seperti yang disimpulkan oleh beberapa kajian. Sebaliknya, saya berpendapat bahwa populisme Islam adalah produk dari tata ekonomi-politik yang sudah illiberal sejak lama. Namun, watak illiberal dari demokrasi Indonesia ini sekarang dipertegas oleh reaksi anti-demokrasi dari pemerintahan Jokowi, yang dilakukan dengan dalih mempertahankan integritas nasional.

REFERENSI

Arifianto, A.R. 2019. 'Rising Islamism and the struggle for Islamic authority in post-*reformasi* Indonesia'. *TRaNS: Trans-Regional and -National Studies of Southeast Asia*. https://doi.org/10.1017/trn.2019.10

Aspinall, E. 2015. 'Oligarchic populism: Prabowo Subianto's challenge to Indonesian democracy'. *Indonesia* 99(April): 1–28.

Aspinall, E. dan M. Mietzner. 2010. *Problems of Democratisation in Indonesia: Elections, Institutions and Society*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS).

Aspinall, E. dan M. Mietzner. 2014. 'Indonesian politics in 2014: democracy's close call'. *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 50(3): 347–69.

Aspinall, E. dan E. Warburton. 2018. 'Indonesia: the dangers of democratic regression'. *Proceedings of the Third International Conference on Social and Political Sciences*, Advances in Social Science, Education and Humanities Research 129. Atlantis Press.

Assyaukanie, L. 2017. 'Unholy alliance: ultra-conservatism and political pragmatism in Indonesia'. *Thinking ASEAN* 19(Januari).

A'yun, R.Q. 2018. 'Behind the rise of blasphemy cases in Indonesia'. *The Conversation*, 14 Mei. https://theconversation.com/behind-the-rise-of-blasphemy-cases-inindonesia-95214

A'yun, R.Q. dan A.M. Mudhoffir. 2019. 'The end of the KPK—at the hands of the "good" president'. *Indonesia at Melbourne*, 24 September. https://indonesiaatmelbourne.unimelb.edu.au/the-end-of-the-kpk-at-the hands-of-the-good-president/

BPS (Badan Pusat Statistik). 2018. 'Profil kemiskinan di Indonesia Maret 2018'. *Berita Resmi Statistik* 57/07/Th.XXI: 1–8.

Buehler, M. 2016. *The Politics of Shari'a Law: Islamist Activists and the State in Democratizing Indonesia*. Cambridge: Cambridge University Press.

Diamond, L. 2010. 'Indonesia's place in global democracy'. Dalam *Problems of Democratisation in Indonesia: Elections, Institutions and Society*, diedit oleh E. Aspinall dan M. Mietzner, 21–49. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS).

Fukuyama, F. 2015. 'Why is democracy performing so poorly?'. Dalam *Democracy in Decline?*, diedit oleh L. Diamond dan M.F. Platter, 11–24. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Gadjah Mada University. 2017. 'UGM Meneguhkan Kembali sebagai Universitas Pancasila', 22 Mei. https://ugm.ac.id/id/berita/13958-ugm-meneguhkankembali-sebagai-universitas-pancasila

Gumelar, G. 2017. 'Gandeng PBNU, pemerintah salurkan bantuan investasi Rp1,5 T'. CNN Indonesia, 23 Februari. https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20170223183635-78-195737/gandeng-pbnu-pemerintah-salurkan-bantuaninvestasi-rp15-t

Hadiz, V.R. 2016. *Islamic Populism in Indonesia and the Middle East*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hadiz, V.R. 2017. 'Indonesia's year of democratic setbacks: towards a new phase of deepening illiberalism?'. *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 53(3): 261–78.

Hadiz, V.R. dan A. Chryssogelos. 2017. 'Populism in world politics: a comparative cross-regional perspective'. *International Political Science Review* 38(4): 399–411.

Hadiz, V.R. dan I. Rakhmani. 2017. *Islamic Morality and Challenges to Democracy: A Study of Urban Lower and Middle Class Responses*. Melbourne: Australia–Indonesia Centre.

Hakim, R.N. 2018. 'PKS ancam pecah kongsi dengan Gerindra jika tak dapat posisi cawapres'. *Kompas*, 11 Juli. https://nasional.kompas.com/read/2018/07/11/05150031/pks-ancam-pecah-kongsi-dengan-gerindra-jikatak-dapat-posisi-cawapres

Halim, D. 2019. 'Polri: 9 korban meninggal dunia rusuh 21–22 Mei 2019 kami duga perusuh'. *Kompas*, 11 Juni. https://nasional.kompas.com/read/2019/06/11/20190081/polri-9-korban-meninggal-dunia-rusuh-21-22-mei-2019-kami-duga-perusuh

Halim, H. 2017. 'Jokowi inaugurates chief, advisors of Pancasila working unit'. *Jakarta Post*, 7 Juni. https://www.thejakartapost.com/

news/2017/06/07/jokowiinaugurates-chief-advisors-of-pancasila-working-unit.html

Hamayotsu, K. 2015. 'Indonesia in 2014: the year of electing the "people's president" '. *Asian Survey* 55(1): 174–83.

Hamid, U. dan L. Gammon. 2017. 'Jokowi forges a tool of repression'. *New Mandala*, 13 Juli. https://www.newmandala.org/jokowi-forges-tool-repression/

Idhom, A.M. 2018. 'Beasiswa santri LPDP 2018: kuota, syarat dan jadwal pendaftaran'. *Tirto*, 13 November. https://tirto.id/beasiswa-santri-lpdp-2018-kuota-syarat-dan-jadwal-pendaftaran-c9TN

Ihsanuddin. 2019. 'Pemulangan Rizieq Shihab syarat rekonsiliasi Prabowo, ini kata istana'. *Kompas*, 9 Juli. https://nasional.kompas.com/read/2019/07/09/16070941/pemulangan-rizieq-shihab-syarat-rekonsiliasi-prabowo-ini-kataistana?page=all

ILO (International Labour Organization). 2015. *Labour and Social Trends in Indonesia 2014–2015: Strengthening Competitiveness and Productivity through Decent Work*. Jakarta: ILO.

Jakarta Post. 2018a. 'Post-Islamism what? Sandiaga confused by PKS campaign slogan'. *Jakarta Post*, 30 Agustus. https://www.thejakartapost.com/news/2018/08/30/post-islamism-what-sandiaga-confused-by-pkscampaign-slogan.html

Jakarta Post. 2018b. 'Prabowo–Sandiaga signs pact with GNPF, promises to uphold religious values'. *Jakarta Post*, 17 September. https://www.thejakartapost.com/news/2018/09/16/prabowo-sandiaga-signs-pact-with-gnpf-promises-touphold-religious-values.html

Jakarta Post. 2019. 'Political parties appreciate Jokowi–Prabowo meeting, hope for peace'. *Jakarta Post*, 14 Juli. https://www.thejakartapost.com/news/2019/07/14/political-parties-appreciate-jokowi-prabowo-meeting-hope-for-peace.html

Kalleberg, A.L. dan K. Hewison. 2013. 'Precarious work and the challenge for Asia'. *American Behavioral Scientist* 57(3): 271–88.

Lindsey, T. 2017. 'Is Indonesia sliding towards a 'Neo-New Order'?' *Indonesia at Melbourne*, 4 Oktober. https://indonesiaatmelbourne.unimelb.edu.au/is-indonesia-sliding-towards-a-neo-new-order/

Matsumoto, M. dan S. Veric. 2011. 'Employment trends in Indonesia over 1996–2009: casualization of the labour market during an era of crises, reforms and recovery'. *Employment Working Paper* No. 99. Geneva: International Labour Organization.

McCall, L. dan J. Manza. 2011. 'Class differences in social and political attitudes in the United States'. Dalam *The Oxford Handbook of*

American Public Opinion and the Media, diedit oleh G.C. Edwards III, L.R. Jacobs, dan R.Y. Shapiro. Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199545636.003.0034

Mietzner, M. 2012. 'Indonesia's democratic stagnation: anti-reformist elites and resilient civil society'. *Democratization* 19(2): 209–29.

Mietzner, M. 2015. 'Reinventing Asian populism: Jokowi's rise, democracy, and political contestation in Indonesia'. *Policy Studies* 72. Honolulu: East-West Center.

Mietzner, M. 2018. 'Fighting illiberalism with illiberalism: Islamist populism and democratic deconsolidation in Indonesia'. *Pacific Affairs* 91(2): 261–82.

Mietzner, M. 2019. 'Movement leaders, oligarchs, technocrats and autocratic mavericks: populists in contemporary Asia'. Dalam *Routledge Handbook of Global Populism*, diedit oleh C. de la Tore, 370–84. New York: Routledge.

Mietzner, M., B. Muhtadi dan R. Halida. 2018. 'Entrepreneurs of grievance: drivers and effects of Indonesia's Islamist mobilization'. *Bijdragen tot de Taal-, Land- en Volkenkunde* 174(2–3): 159–87. https://doi.org/10.1163/22134379-17402026

Ministry of Agriculture. 2018. 'Kementan dan NU berda yakan 91 juta umat'. https://www.pertanian.go.id/home/?show=news&act=view&id=2589

Mudhoffir, A.M. 2019. 'The state of disorder: non-state violence in postauthoritarian Indonesia'. PhD thesis. Melbourne: University of Melbourne.

Mudhoffir, A.M. dan R.Q. A'yun. 2017. 'Law on mass organizations is merely about power'. *Jakarta Post*, 30 Agustus. https://www.thejakartapost.com/news/2017/08/30/law-mass-organizations-merely-about-power.html

Nathalia, T. 2019. 'Jokowi says growing radicalism threatens Pancasila'. *Jakarta Globe*, 16 Agustus. https://jakartaglobe.id/context/jokowi-says-growing-radicalism-threatens-pancasila/

Nugroho, M.R.A. 2019. 'Jokowi bertemu Prabowo, PA 212 akan gelar Ijtima Ulama Ke-4'. *Tempo*, 14 Juli. https://nasional.tempo.co/read/1224344/jokowi-bertemu-prabowo-pa-212-akan-gelar-ijtima-ulama-ke-4

Nuraniyah, N. 2018. 'After Ahok: the Islamist agenda in Indonesia'. *IPAC Report* No. 44, 6 April.

Permana, R.H. 2019. 'Kontroversi UU pesantren: kitab kuning dan dana abadi'. *DetikNews*, 24 September. https://news.detik.com/

berita/d-4719881/kontroversi-uu-pesantren-kitab-kuning-dan-dana-abadi

Power, T.P. 2018. 'Jokowi's authoritarian turn and Indonesia's democratic decline'. *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 54(3): 307–38.

Rahadian, L. 2017. 'Mendagri jelaskan ide pelibatan presiden di pemilihan rektor'. CNN Indonesia, 5 Juni. https://www.cnnindonesia.com/nasional/20170605134327-32-219514/mendagri-jelaskan-ide-pelibatan-presiden-dipemilihan-rektor

Rakhmani, I. 2017. 'Mainstream Islamic narratives and their divisive consequences'. *Indonesia at Melbourne*, 14 Maret. https://indonesiaatmelbourne.unimelb.edu.au/mainstream-islamic-narratives-and-their-divisive-consequences/

Ramadhani, N.F. 2018. 'Group of ulemas pushes for VP slot in Prabowo coalition'. *Jakarta Post*, 7 Agustus. https://www.thejakartapost.com/news/2018/08/07/group-of-ulemas-pushes-for-vp-slot-in-prabowo-coalition.html

Robison, R. dan V.R. Hadiz. 2004. *Reorganising Power in Indonesia: The Politics of Oligarchy in an Age of Markets*. London dan New York: RoutledgeCurzon.

Robison, R. dan V.R. Hadiz. 2017. 'Indonesia: a tale of misplaced expectations'. *Pacific Review* 30(6): 895–909.

Robison, R. dan V.R. Hadiz. 2020. 'Populism in Southeast Asia: a vehicle for reform or a tool for despots?'. Dalam *The Political Economy of Southeast Asia: Politics and Uneven Development under Hyperglobalisation*, 4th edition, diedit oleh T. Carroll,

S. Hameiri dan L. Jones, 155–75. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.

Saenger, G.H. 1945. 'Social status and political behavior'. *American Journal of Sociology* 51(2): 103–13.

Sapiie, M.A. 2018. 'Hundreds rally decrying the burning of "HTI flag" by NU's youth wing'. *Jakarta Post*, 26 Oktober. https://www.thejakartapost.com/news/2018/10/26/hundreds-rally-decrying-the-burning-of-hti-flag-by-nusyouth-wing.html

Standing, G. 2011. *The Precariat: The New Dangerous Class*. London: Bloomsbury.

Tempo. 2017. 'Anies Baswedan denies plans to issue sharia bylaws'. *Tempo*, 21 April. https://en.tempo.co/read/868381/anies-baswedan-denies-plans-to-issuesharia-bylaws

Tempo. 2018. '3 controversial nicknames of Sandiaga Uno'. *Tempo*, 27 Oktober. https://en.tempo.co/read/922924/3-controversial-nicknames-of-sandiaga-uno

Vosko, L. 2010. *Managing the Margins: Gender, Citizenship, and the International Regulation of Precarious Employment*. Oxford: Oxford University Press.

Wilson, I.D. 2015. *The Politics of Protection Rackets in Post–New Order Indonesia: Coercive Capital, Authority and Street Politics*. Abingdon: Routledge.

World Bank. 2019. 'Global consumption database: table, charts and technical notes'. http://datatopics.worldbank.org/consumption/detail

BAGIAN 3

Dukungan Populer untuk Demokrasi

8 Pecundang elektoral, dukungan terhadap demokrasi, dan nostalgia otoriter

Burhanuddin Muhtadi

Rezim Joko Widodo (Jokowi) telah menyelenggarakan Pemilu yang curang, yang merusak citra Indonesia di mata dunia. Demokrasi sudah mati di Indonesia.

Demikian keterangan yang menyertai video yang dirilis kubu Prabowo Subianto setelah semua *exit poll* oleh lembaga survei terkemuka meramalkan kekalahan Prabowo di Pilpres 2019. Video tersebut menjadi viral di platform media sosial dan percakapan grup WhatsApp dengan judul "Siaran TV Al Jazeera tentang Kecurangan Pemilu di Indonesia". Al Jazeera segera mengeluarkan surat klarifikasi terkait video viral tersebut, dengan alasan bahwa video tersebut telah diedit dan diberi keterangan yang diambil di luar konteks dengan penekanan yang tidak sesuai dengan aslinya (Ishaq, 2019). Meski tuduhan kecurangan pemilihan umum telah dibantah, banyak pendukung Prabowo yang yakin bahwa mereka telah dicurangi, serta memicu protes besar-besaran di luar kantor Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) tak lama setelah

Komisi Pemilihan Umum (KPU) mengumumkan hasil pemilihan presiden. Demonstrasi dengan cepat berubah menjadi kekerasan, yang menyebabkan kematian sepuluh pengunjuk rasa, dan ratusan lainnya terluka dalam huru-hara terburuk di Jakarta sejak kerusuhan 1998 yang menumbangkan diktator lama Soeharto (*Jakarta Post*, 2019).

Stabilitas demokrasi ditentukan tidak hanya oleh perilaku pemenang pemilihan umum, melainkan juga oleh respons dari perilaku pihak yang kalah. Ketika pihak yang kalah kecewa dengan demokrasi karena kalah dalam pemilu, dan kemudian tidak lagi menyepakati bahwa prinsip demokrasi adalah satu-satunya aturan main yang dijunjung oleh semua pihak (*the only game in town*), perilaku ini pada akhirnya dapat mengarah pada dekonsolidasi demokrasi (Rich dan Treece, 2018). Hal ini bisa berubah menjadi lebih buruk apabila mereka juga menghasut publik untuk melakukan "kekerasan, kudeta, atau mendukung kebangkitan rezim sebelumnya" (Grewal dan Monroe, 2019: 497).

Dalam bab ini, saya akan membahas kasus Indonesia melalui literatur komparatif yang kaya tentang hubungan antara hasil pemilihan umum dan dukungan terhadap demokrasi.

Meskipun Indonesia secara rutin mengadakan pemilihan umum di berbagai tingkat, yang mencakup pemilihan anggota legislatif tingkat daerah dan nasional, serta pemilihan presiden langsung, cukup mengejutkan ketika baru ada sedikit studi yang meneliti bagaimana reaksi pihak yang kalah dalam pemilihan umum, dan apakah mereka tetap berkomitmen pada demokrasi setelah memberikan suara untuk pihak yang kalah. Studi tentang pecundang dalam pemilihan umum biasanya menakar dukungan terhadap sistem politik menggunakan survei untuk menanyai responden tentang kepuasan mereka terhadap cara kerja demokrasi. Indikator kepuasan demokratis ini, bagaimanapun, tergolong bermasalah karena meskipun warga negara mungkin tidak puas dengan bagaimana demokrasi bekerja di negara mereka, mereka tetap mendukung demokrasi sebagai sistem pemerintahan yang dipilih (Grewal dan Monroe, 2019).

Selain kepuasan demokratis (kepuasan atas sistem demokrasi), bab ini menggunakan dua ukuran lain terkait

dukungan demokratis (dukungan atas sistem demokrasi), yaitu sistem pemerintahan yang lebih disukai rakyat, dan apakah situasi demokrasi saat ini dianggap lebih baik daripada rezim otoriter Orde Baru. Saya juga mengeksplorasi dimensi yang tidak secara langsung berhubungan dengan dukungan demokratis, termasuk dukungan untuk prinsip dan norma yang sering dianggap sebagai dasar sistem politik demokratis, serta persepsi tentang sistem otoriter di masa lalu.

Dengan demikian, bab ini membedakan antara *kepuasan demokratis (democratic satisfaction)*, yang dipahami sebagai indikator kinerja demokrasi, dan *preferensi demokratis (democratic preference)*, yang mengukur tingkat keyakinan bahwa demokrasi adalah bentuk pemerintahan terbaik (Dalton, 2004; Norris, 1999). Jika ada kesenjangan yang signifikan antara kepuasan demokratis antara pihak pemenang dan pecundang dalam pemilihan umum, penting untuk mengeksplorasi apakah kesenjangan tersebut berlawanan atau selaras dengan keyakinan bahwa demokrasi adalah satu-satunya sistem pemerintahan yang berlaku.

Menggunakan data survei sebelum dan sesudah pemilihan umum, saya menemukan bahwa, untuk sebagian besar pemilihan presiden antara tahun 2004 dan 2019, menjadi pendukung kandidat presiden yang kalah secara signifikan meningkatkan kemungkinan kekecewaan terhadap cara kerja demokrasi. Namun, secara khusus pada Pemilu 2019, kepuasan demokratis menurun drastis bagi semua pemilih. Hasil survei pasca-Pemilu 2019 menunjukkan adanya perubahan dari survei pasca-pemilihan umum sebelumnya yang biasanya menemukan bahwa penyelenggaraan pemilu yang berhasil meningkatkan kepuasan terhadap kinerja demokrasi. Kesimpulan dari Pemilu 2019 menunjukkan pola yang berlawanan, justru ditandai dengan penurunan kepuasan secara menyeluruh terhadap berfungsinya demokrasi. Selain itu, pihak yang kalah pada Pemilu 2019 juga cenderung menganggap pemilihan umum berlangsung dengan cara yang kurang bebas dan adil. Mereka juga yakin bahwa kebebasan berbicara dan berserikat yang mereka miliki telah dirongrong.

Meskipun demikian, jika kita memasukkan preferensi warga akan bentuk rezim sebagai ukuran lain dari dukungan demokratis, temuannya jauh lebih kompleks daripada yang kita duga. Sementara kubu pecundang melihat kemunduran demokrasi di berbagai indikator, preferensi mereka akan demokrasi sebagai tipe rezim terbaik tetap cukup stabil sebelum dan setelah pemilihan umum. Terlepas dari kekalahan elektoral yang menyakitkan, para pecundang masih menganggap demokrasi adalah bentuk pemerintahan terbaik. Dari data survei, saya juga menemukan bahwa tingkat nostalgia otoriter di kalangan pendukung Prabowo tidak meningkat secara signifikan dibandingkan survei sebelum Pemilu. Singkatnya, meski kekalahan mereka dalam pemilihan memengaruhi bagaimana mereka mengevaluasi cara kerja demokrasi, mereka tidak kehilangan kepercayaan atas sistem demokrasi sebagai bentuk sistem politik yang ideal, dan mereka tampak tidak bersedia mendukung alternatif sistem yang lain, yaitu sistem otoriter.[1]

Bab ini dibagi menjadi empat bagian. Bagian pertama secara singkat menyajikan studi-studi sebelumnya tentang kesenjangan antara pihak yang menang dan kalah sehubungan dengan sikap mereka terhadap sistem politik. Di bagian kedua, saya menjelaskan secara singkat metode yang saya gunakan dan operasionalisasinya. Pada bagian ketiga, saya menyajikan tingkat kepuasan dari waktu ke waktu, diukur dari sebelum dan sesudah pemilihan presiden pada tahun 2004, 2009, 2014, dan 2019. Saya kemudian melihat efek kekalahan terhadap persepsi tentang aspek demokrasi lainnya, dan saya menjelaskan alasan mengapa kesenjangan antara pihak yang menang dan yang kalah begitu besar pada 2019. Saya menggunakan analisis regresi untuk menguji apakah mendukung kandidat yang kalah mempengaruhi kepuasan pribadi akan sistem demokrasi. Pada bagian keempat, saya menunjukkan temuan yang konsisten bahwa meskipun mereka kecewa dengan berfungsinya sistem demokrasi selama Pemilu 2019, para pendukung Prabowo masih berpendapat bahwa

1 Temuan ini melengkapi karya-karya sebelumnya (Mujani dkk., 2018; Norris, 2011) bahwa publik meyakini demokrasi adalah sistem pemerintahan yang terbaik, tetapi mereka kritis terhadap praktik dan implementasi demokrasi.

demokrasi lebih disukai daripada jenis sistem pemerintahan lainnya, dan mereka juga tidak mengungkapkan derajat nostalgia yang lebih tinggi terhadap pemerintahan otoriter di masa lalu. Saya menyimpulkan dengan sebuah diskusi tentang temuan-temuan ini dan implikasinya terhadap (de)konsolidasi demokrasi di Indonesia.

PECUNDANG PEMILU DAN DEKONSOLIDASI DEMOKRASI

Memahami bagaimana demokrasi menjadi terkonsolidasi telah lama menjadi titik perhatian kajian keilmuan di bidang demokratisasi. Diamond (1996: 238) berpendapat bahwa demokrasi akan terkonsolidasi ketika demokrasi "diterima oleh masyarakat secara luas dan mendalam sehingga sangat tidak mungkin untuk gagal". Kita tahu bahwa demokrasi diterima dan diakui oleh warganya ketika "tidak ada yang bisa membayangkan tindakan di luar lembaga demokrasi" (Przeworski, 1991: 26). Sebagai ciri khas demokrasi, pemilihan umum menghasilkan pecundang. Oleh karena itu, penting untuk meneliti bagaimana para pemilih bereaksi terhadap sebuah kekalahan dalam pemilihan umum, karena reaksi tersebut berimplikasi pada stabilitas demokrasi. Memenangkan pemilihan umum seringkali menimbulkan berbagai emosi positif pada individu; sebaliknya, kekalahan dapat menyebabkan kemarahan, kepahitan, dan kekecewaan (Anderson dkk., 2005: 23–6; Singh dkk., 2012: 202). Dahlberg dan Linde (2017: 626) berpendapat bahwa demokrasi telah terkonsolidasi ketika pecundang dalam pemilihan umum tetap mendukung demokrasi dan menerima pemilihan umum sebagai "jalan untuk mendapatkan kekuasaan politik daripada mempertimbangkan pendekatan di luar aturan demokrasi ... dengan harapan bahwa yang kalah saat ini dapat menjadi pemenang di masa depan".

Sebagian besar literatur mengukur dukungan demokratis dengan mengamati tingkat kepuasan terhadap demokrasi di antara pihak pemenang dan pecundang (misalnya Blais dkk., 2017; Curini dkk., 2011; Dahlberg dan Linde, 2017; Singh dkk., 2012). Namun, kepuasan demokratis bukan satu-satunya ukuran

dari dukungan demokrasi. Norris (1999), misalnya, berpendapat bahwa keterikatan massa pada rezim politik harus dibagi lagi menjadi tiga dimensi dukungan: prinsip-prinsip rezim demokrasi, yang mengukur sejauh mana warga negara menganggap demokrasi sebagai bentuk pemerintahan yang sesuai dalam segala keadaan; kinerja rezim, yang melacak kepuasan rakyat dengan cara kerja demokrasi; dan institusi rezim, yang mengukur tingkat kepercayaan masyarakat pada institusi politik utama. Dalam studi ini, saya menggunakan kategori Norris dan mengamati dukungan masyarakat Indonesia terhadap prinsip-prinsip dan kinerja rezim demokrasi baik sebelum dan sesudah pemilihan umum. Sayangnya, tingkat kepercayaan warga terhadap institusi tidak tersedia dalam *cross-sectional data* yang digunakan dalam studi ini sehingga dimensi ini tidak digunakan.

Namun, saya menambahkan satu dimensi lagi dalam hal dukungan demokratis—ekspresi sentimen nostalgia tentang pemerintahan otoriter di masa lalu. Para ahli telah lama menyatakan bahwa demokrasi di negara-negara Asia "dibebani oleh nostalgia terhadap rezim otoriter, menimbulkan harapan yang terlalu tinggi tentang kinerja rezim demokrasi baru" (Chang dkk., 2004: 3). Ketika banyak warga memendam keraguan terhadap sistem demokrasi, dan sebaliknya memandang masa lalu otoriter sebagai godaan yang menarik, demokrasi berada dalam masalah" (Chang dkk., 2007).

Hal yang masih belum jelas adalah apakah mereka yang kalah dalam pemilihan menunjukkan tingkat nostalgia yang lebih tinggi dengan melihat ke belakang melalui lensa yang bias terhadap periode otoriter—mengingat dengan kenangan manis (atau membayangkan, untuk kasus konstituen yang lebih muda yang lahir setelah era Orde Baru) tingkat stabilitas dan keamanan sosial yang lebih tinggi, pertumbuhan ekonomi yang dinamis, reputasi internasional yang diakui luas, dan atribut positif lainnya dari Indonesia di bawah pemerintahan non-demokrasi—dan kerinduan untuk kembali kepada sistem tersebut.

Ini pertanyaan penting bagi Indonesia. Sejak jatuhnya rezim otoriter pada 1998, demokrasi Indonesia menghadapi berbagai tantangan, antara lain sistem kepartaian yang lemah,

klientelisme, korupsi, dan penegakan hukum yang tidak merata. Indonesia tetap membuat kemajuan penting menuju konsolidasi demokrasi dengan menyelenggarakan lima pemilihan parlemen nasional berturut-turut sejak 1999, empat pemungutan suara presiden langsung sejak 2004, dan ribuan pemilihan lokal sejak 2005. Namun, meskipun pemilihan umum menjadi fitur rutin demokrasi Indonesia, dan menghasilkan banyak pecundang politik sejak 1999, masalah persetujuan dari pihak yang kalah—apakah para pemimpin politik dan pendukung tetap berkomitmen pada demokrasi setelah kalah dalam pemilihan umum—belum mendapat banyak perhatian ilmiah yang sistematis.

DESAIN DAN OPERASIONALISASI PENELITIAN

Dalam studi ini, saya menggunakan data asli yang berasal dari survei yang bisa mewakili gambaran di tingkat nasional (*nationally representative surveys*) yang dilakukan sebelum dan sesudah pemilihan presiden 2019. Survei pra-pemilihan umum dilakukan dua kali dalam kemitraan dengan Indikator Politik Indonesia (Indikator), salah satu lembaga penelitian opini publik independen terkemuka di Indonesia, dari 12 hingga 30 September 2018 dan dari 8 hingga 21 Februari 2019. Survei pertama dilakukan setelah dua pasangan calon presiden Joko Widodo–Ma'ruf Amin dan Prabowo Subianto–Sandiaga Uno terdaftar. Survei kedua dilakukan enam minggu sebelum pemilihan. Menggunakan kuesioner, kedua survei dilakukan secara tatap muka dengan sampel yang dipilih secara acak, sejumlah 1.200 orang untuk masing-masing survei. Responden dipilih dengan metode *multistage random sampling* yang didistribusikan secara proporsional di 34 provinsi.[2]

Survei pasca-pemilihan saya lakukan setelah Mahkamah Konstitusi (MK) menolak gugatan hukum Prabowo atas hasil pemilu, dan mengukuhkan kemenangan Jokowi berdasarkan keputusan KPU sebelumnya. Pada survei pasca-pemilihan

2 Berdasarkan ukuran sampel ini, estimasi *margin of error* adalah ± 2,9 persen pada tingkat kepercayaan 95 persen, dengan asumsi desain pengambilan sampel acak sederhana.

yang dilakukan pada Juli 2019, Lembaga Survei Indonesia (LSI) mewawancarai 1.520 responden yang dipilih secara acak menggunakan pertanyaan dan metodologi yang sama. Mengingat desain sampel yang digunakan dalam survei dinilai tidak cukup akurat menakar dukungan untuk Prabowo-Sandiaga maupun dukungan bagi golput, skema pembobotan diterapkan untuk bisa lebih mencerminkan hasil pemilihan umum yang sebenarnya.

Pemilihan presiden langsung telah diadakan secara rutin di Indonesia setiap lima tahun sejak 2004. Sebagai direktur dari dua lembaga pemungutan survei, Indikator dan LSI, saya dapat mengakses basis data multi-tahun yang dimiliki oleh lembaga-lembaga tersebut selama periode tahun 2004 hingga 2019. Dalam tahun pemilihan umum, LSI dan Indikator biasanya memiliki kesempatan untuk menyelenggarakan dua gelombang survei, dengan sekitar 1.200 hingga 2.000 orang dengan usia pemilih dewasa untuk menjawab kuesioner sebelum pemilihan umum dan sekitar 1.200 hingga 1.520 orang untuk menjawab kuesioner pasca pemilihan umum.

Untuk keperluan studi ini, saya menggunakan data pasca-pemilihan umum yang dikumpulkan setelah Mahkamah Konstitusi mengeluarkan keputusannya tentang sengketa pemilihan umum, yang mengakhiri gugatan hukum lebih lanjut terhadap hasil pemilihan umum tahun itu.[3] Semua survei dilakukan melalui wawancara tatap muka dan mencakup seluruh wilayah Indonesia. Semua sampel diambil secara proporsional berdasarkan jumlah penduduk di tiap provinsi, pedesaan dan perkotaan, serta jenis kelamin. Mengingat keterlibatan saya dengan LSI dan Indikator mulai tahun 2003, saya punya keyakinan yang tinggi terhadap metode, kualitas, dan konsistensi data survei yang saya gunakan dalam bab ini.

Untuk menguji bagaimana hasil pemilihan umum membentuk kepuasan dan preferensi masyarakat terhadap demokrasi, saya mengajukan dua pertanyaan yang biasa digunakan dalam survei

3 LSI dan Indikator tidak memiliki data survei pasca Pemilu setelah keputusan Mahkamah Konstitusi yang menolak gugatan Prabowo (akhir Agustus 2014). Karenanya, saya menggunakan data pasca-pemilu Saiful Mujani Research & Consulting yang dikumpulkan pada Oktober 2014.

lintas-nasional seperti Studi Perbandingan Sistem Pemilu, dan yang ditanyakan dalam survei pra dan pasca pemilihan umum pada 2004, 2009, 2014, dan 2019. Saya pertama kali bertanya apakah orang-orang "sangat puas", "cukup puas", "tidak puas", atau "sangat tidak puas" dengan cara kerja demokrasi di negara mereka. Kedua, saya bertanya kepada responden tentang sistem pemerintahan pilihan mereka: "Dari tiga pendapat berikut, manakah yang paling dekat dengan pendapat Anda? (1) Dalam beberapa keadaan, pemerintahan otoriter dapat lebih cocok untuk negara kita daripada pemerintahan demokratis; (2) Apapun sistem pemerintahan yang kita adopsi, rezim demokratis atau non-demokratis, keduanya tidak ada bedanya; dan (3) Meskipun tidak sempurna, demokrasi masih merupakan bentuk pemerintahan terbaik."[4]

Untuk mengukur sejauh mana terdapat nostalgia akan Orde Baru, responden diberi serangkaian pernyataan dan diminta menjawab setuju atau tidak setuju. Pernyataan tersebut adalah: "Selama Orde Baru: (1) Indonesia lebih dihormati oleh negara lain daripada saat ini; (2) Kinerja ekonomi lebih baik dari sekarang; (3) Pemerintah lebih efektif dari sekarang; (4) Perekonomian lebih adil dan setara daripada sekarang; (5) Secara umum, orang-orang lebih makmur daripada sekarang; (6) Korupsi lebih sedikit daripada yang ada saat ini; (7) Etnis dan agama minoritas dulu lebih terlindungi daripada sekarang; dan (8) Orang-orang pada waktu itu lebih bebas untuk menyuarakan aspirasinya daripada sekarang." Pertanyaan tentang nostalgia pemerintahan otoriter ini hanya ditanyakan pada 2019, sebelum dan sesudah pemilihan umum.[5]

4 Terima kasih saya kepada kolega senior LSI, Saiful Mujani, yang telah memperkenalkan pengukuran kepuasan demokratis dan preferensi demokratis ini dan mengizinkan saya menggunakan data sebelumnya tentang hal ini untuk keperluan studi ini.

5 Pengukuran nostalgia otoriter ini didasarkan pada masukan dari Edward Aspinall.

KESENJANGAN ANTARA PEMENANG DAN PECUNDANG PEMILU SERTA KEPUASAN PADA DEMOKRASI

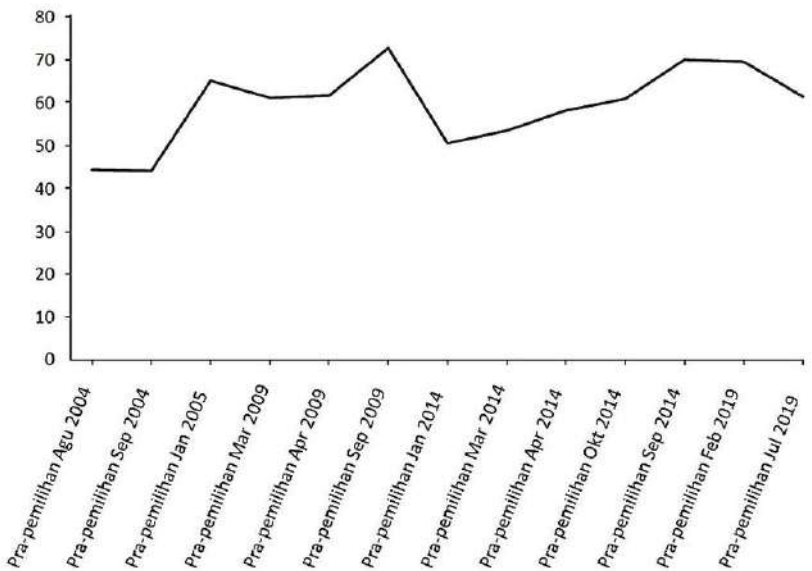
Seperti di banyak negara di dunia, pemilihan umum di Indonesia umumnya meningkatkan kepuasan publik terhadap demokrasi (Anderson dkk., 2005; Singh dkk., 2012). Gambar 8.1 menyajikan keseluruhan tingkat kepuasan terhadap cara kerja demokrasi di Indonesia pada tiga belas titik waktu—dari sebelum pemilihan presiden pertama pada 2004 hingga setelah pemilihan terakhir pada 2019—untuk periode lima belas tahun. Sementara tingkat kepuasan berfluktuasi secara substansial dari waktu ke waktu, sebuah pola muncul: orang Indonesia secara umum cenderung lebih puas dengan demokrasi setelah pemilu. Hal ini terbukti nyata terutama pada 2004 dan 2009. Pada 2004, tingkat kepuasan demokratis meningkat secara signifikan dari 41,1 persen sebelum pemilihan menjadi 65 persen setelah pemilihan. Demikian pula pada 2009, kepuasan meningkat dari 61,7 persen sebelum pemilihan menjadi 72,7 persen setelah pemilihan. Pada 2014, kepuasan naik sedikit dari 58,2 persen sebelum menjadi 60,8 persen setelah pemilihan.

Pola ini berlaku untuk kedua pihak, pemenang dan pecundang. Seperti yang ditunjukkan Gambar 8.2, bahkan tingkat kepuasan dari pihak yang kalah juga meningkat setelah pemilihan, terutama pada 2004 dan 2009. Meskipun tentu saja data menunjukkan bahwa pemenang pemilihan secara keseluruhan memiliki tingkat kepuasan yang lebih tinggi daripada yang kalah.

Hal tersebut terutama terjadi pada 2004 dan 2014. Sebelum pemilihan presiden 2004, mereka yang mendukung pencalonan kembali Megawati Soekarnoputri menunjukkan tingkat kepuasan yang lebih tinggi daripada mereka yang mendukung Susilo Bambang Yudhoyono. Bahkan survei awal September 2004—yang dilakukan setelah Megawati kalah pada putaran pertama pemilihan, tapi belum bersaing dalam putaran akhir dengan Yudhoyono—menunjukkan bahwa para pendukung Megawati masih menunjukkan penilaian yang lebih positif terhadap sistem politik. Namun, gambaran ini berubah ketika putaran kedua

menghasilkan kemenangan bagi Yudhoyono. Mereka yang memilih Megawati tiba-tiba menjadi lebih kecewa, sementara para pemilih Yudhoyono yang sebelumnya merasa tidak puas kemudian menyatakan kepuasan yang lebih besar terhadap demokrasi setelah pemilihan. Pola ini muncul kembali pada 2014. Sebelum Pemilu 2014, hanya ada sedikit perbedaan tingkat kepuasan terhadap demokrasi di antara pendukung Jokowi dan Prabowo. Setelah putusan MK dibuat dan Prabowo mengakui kekelahannya, pemilih Jokowi cenderung lebih bahagia dengan berfungsinya demokrasi ketimbang pendukung Prabowo.

Gambar 8.1 Kepuasan terhadap kinerja demokrasi, 2004-2019 (%)



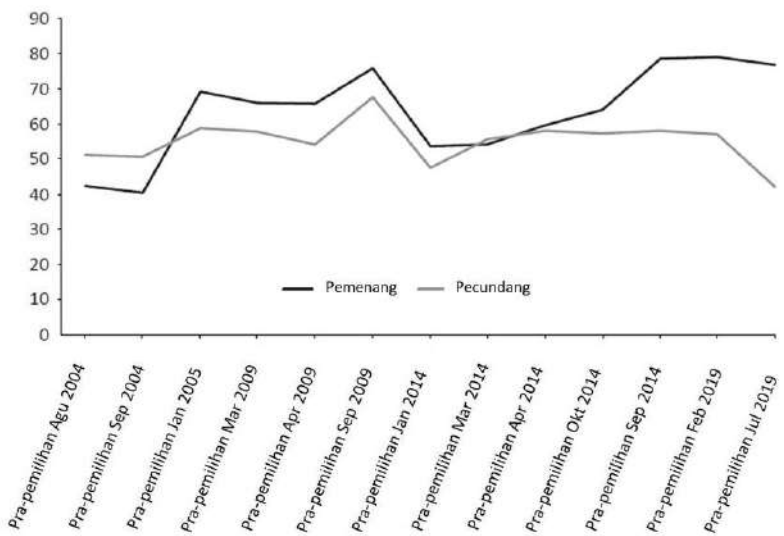
Angka pada 2019, bagaimanapun, mewakili perubahan dramatis dalam pola kepuasan.[6] Untuk pertama kalinya dalam satu setengah dekade, kepuasan masyarakat secara keseluruhan menurun signifikan setelah pemilihan (Gambar 8.1). Jika tingkat

6 Pada tahun 2014, tingkat kepuasan mereka yang kalah relatif datar sebelum dan sesudah pemilu.

kepuasan berdasarkan hasil pemilihan dipilah, Gambar 8.2 dengan jelas menunjukkan bahwa pihak pecundang dalam pemilihan lebih cenderung tidak puas dengan berfungsinya sistem politik dibandingkan pemenang—dan kesenjangan di antara keduanya adalah yang terbesar dari yang pernah ada.

Studi tentang kesenjangan antara pemenang dan pecundang dalam hal kepuasan demokratis dapat dibagi menjadi dua kubu: studi yang mengajukan hipotesis "stabilitas", dan studi yang mengajukan argumen "respons rasional". Yang pertama berpendapat bahwa efek menang dan kalah pada kepuasan demokratis tidak berumur pendek, melainkan relatif permanen dan bertahan lama sehingga kesenjangan kepuasan antara pihak pemenang dan pecundang seiring dengan waktu akan menjadi stabil (Dahlberg dan Linde, 2017). Kelompok yang percaya argumen tanggapan rasional berpikir sebaliknya. Menurut pandangan ini, kesenjangan kepuasan akan segera menjadi stabil dalam siklus pemilihan karena pihak pemenang dan pecundang akan membuat penilaian rasional tentang kinerja pemerintahan baru (Cutler dkk., 2013).

Gambar 8.2 Kepuasan di antara pemenang dan pecundang dalam pemilihan, 2004-2019 (%)

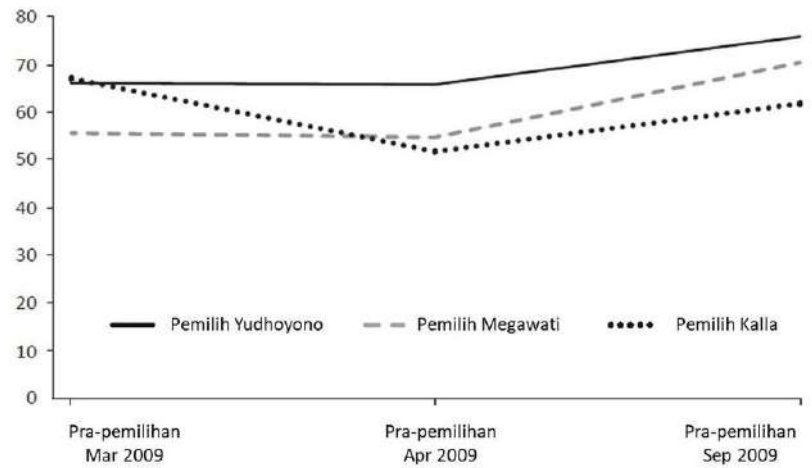


Bukti awal, yang disajikan pada Gambar 8.2, melukiskan gambaran yang sebagian besar konsisten dengan hipotesis stabilitas daripada perspektif respons rasional, karena kesenjangan kepuasan cukup konstan sepanjang periode.[7] Pola seperti itu mungkin berbahaya bagi stabilitas demokrasi, karena tanggapan emosional warga negara terhadap hasil pemilihan menjadi penentu utama kepuasan demokratis. Kualitas demokratis dapat dianggap lebih kuat ketika pemilih mempertahankan kepercayaan pada fungsi lembaga demokrasi terlepas dari apakah kandidat yang mereka sukai menang atau kalah.

Kumpulan data multi-tahun juga memungkinkan kami mengukur sikap di antara "pihak yang kalah berulang kali". Para ahli menjadi semakin tertarik pada bagaimana perbedaan tipe pemenang dan pecundang menunjukkan sikap yang berbeda terhadap demokrasi (Anderson dkk., 2005; Chang dkk., 2014). Chang dan rekan-rekannya (2014) berpendapat bahwa, bertentangan dengan pendapat yang umumnya dipercayai, tidak ada hubungan antara kepuasan terhadap demokrasi dan jumlah kemenangan elektoral yang dialami seseorang. Individu yang mendukung pihak pemenang hanya dalam satu pemilihan memiliki tingkat kepuasan yang sama dengan individu yang mengalami kemenangan berulang (yaitu mereka yang beberapa kali mendukung pihak pemenang). Namun, mereka mengakui bahwa berulang kali menjadi pecundang dapat memiliki efek signifikan pada sikap politik. Demikian pula Anderson dan rekan-rekannya (2005) menemukan bahwa mereka menjadi jauh lebih kecewa dengan demokrasi setelah pernah mengalami dua kekalahan elektoral berturut-turut.

7 Untuk kasus Swedia, lihat Dahlberg dan Linde (2007).

Gambar 8.3 Kepuasan di antara pendukung Yudhoyono, Megawati, Kalla pada 2009 (%)



Hingga 2014, sulit untuk menilai dampak menjadi pihak pecundang secara berulang di Indonesia. Ini karena terdapat beberapa kandidat yang kalah dalam pemilihan ini. Lebih spesifik lagi, pihak yang kalah pada 2009 bukan hanya pendukung Megawati yang mengalami kekalahan dua kali secara berturut-turut dalam pemilihan, tetapi juga mereka yang memilih Jusuf Kalla. Kalla pada 2004 berpasangan dengan Yudhoyono dan memenangkan pemilihan. Pada 2009, ia mencalonkan diri melawan Yudhoyono bersama Wiranto, mantan jenderal dan ketua Partai Hanura, dan kalah. Namun, dengan memilah data tahun 2009 menjadi kelompok pemilih yang mendukung masing-masing dari tiga calon presiden, kami menemukan bahwa pemilih Megawati menunjukkan tingkat kepuasan yang lebih rendah daripada pemilih Yudhoyono selama proses pemilihan.

Sementara itu, mereka yang memilih Kalla menjadi lebih kecewa dengan demokrasi karena kandidat mereka gagal mendulang suara dari pemilih yang lebih luas. Dalam survei sebelum dan sesudah pemilihan umum di bulan April, tingkat kepuasan mereka bahkan lebih rendah daripada pemilih yang kalah secara berulang, yaitu para pendukung Megawati (Gambar

8.3). Oleh karena itu, hasil survei terkait Pemilu 2009 tidak konsisten dengan ekspektasi bahwa kekalahan berulang kali menimbulkan kekecewaan lebih lanjut; meski tentu saja, tingkat ketidakpuasan selaras lebih dekat dengan skala kekalahan kandidat yang dipilih.

Pemilu 2014 dan 2019 memberikan perbandingan yang lebih langsung, karena dua kandidat yang sama bersaing satu sama lain. Tidak seperti pada 2009, angka pada 2019 memang mendukung anggapan bahwa kepuasan di antara pendukung kandidat yang kalah semakin menurun seiring dengan kekalahan yang berulang kali terjadi. Gambar 8.2 dengan jelas menunjukkan bahwa para pendukung Prabowo menunjukkan tingkat kepuasan yang jauh lebih rendah setelah kekalahan mereka pada 2019 daripada yang mereka alami setelah kekalahan pertama mereka pada 2014. Dalam survei pasca-pemilihan umum 2014, sebanyak 57,4 persen pendukung Prabowo masih senang dengan cara kerja demokrasi, tetapi tingkat kepuasan tersebut turun drastis setelah pemilihan umum 2019 menjadi hanya 42 persen. Memang, pada 2019 kepuasan di antara yang kalah berada di titik terendah sejak 2004. Selain itu, kesenjangan kepuasan antara yang kalah dan pemenang sangat besar pada 2019, baik sebelum maupun sesudah pemilihan umum.

Kesenjangan pemenang-pecundang dan persepsi terhadap kualitas demokrasi

Efek kekalahan tidak hanya terlihat dari kepuasan demokratis, tetapi juga dapat mewarnai persepsi masyarakat tentang aspek demokrasi lainnya. Tabel 8.1 membandingkan persepsi antara pihak pemenang dan pecundang tentang apakah pemilihan berjalan bebas dan adil. Data persepsi tersebut bersumber dari *exit poll* yang dilakukan segera setelah responden memberikan suara mereka, dan dari survei pasca-pemilihan yang dilakukan setelah hasil resmi dirilis. Mengingat responden *exit poll* masih optimis bahwa kandidat pilihan mereka akan memenangkan pemilihan, mayoritas responden menilai pemilihan tersebut berlangsung "adil dan bebas".

Namun, data yang dikumpulkan setelah pengumuman hasil pemilu menunjukkan bahwa pihak yang kalah dalam tiga

pemilu terakhir cenderung lebih menganggap bahwa pemilihan tidak adil atau curang. Pada 2019, mereka yang kalah secara dramatis menilai kembali pandangan mereka tentang integritas pemilu. Efek total dari kekalahan pada 2019 mencapai 53 persen penurunan kepercayaan, dibandingkan dengan penurunan 22 persen pada 2014 dan 10 persen pada pemilihan umum 2009. Sederhananya, proporsi pendukung Prabowo yang menunjukkan evaluasi negatif terhadap proses pemilihan umum 2019 lebih dari dua kali lipat dari yang ditemukan setelah kekalahan pertama mereka pada pemilihan umum 2014.

Penurunan dramatis dalam hal kepercayaan publik terhadap indikator kualitas demokrasi lainnya terjadi pada 2019. Survei pasca pemilihan umum oleh Saiful Mujani Research & Consulting (SMRC) yang dilakukan pada Mei–Juni 2019 menemukan bahwa masyarakat merasa jauh lebih waspada saat membahas masalah politik, dan lebih gelisah karena tindakan keras yang sewenang-wenang atau bias dari aparat penegak hukum. Di saat yang sama, mereka juga merasakan bahwa kebebasan untuk berkumpul mendapat tekanan akibat tindakan represif yang diambil oleh aparatur negara. Mereka juga mengakui bahwa kebebasan beragama dirusak oleh meningkatnya intoleransi dalam masyarakat Indonesia pada umumnya.

Tabel 8.1 Pemilihan yang dianggap bebas dan adil (%)

Status	Tahun pemilihan*	Basis	*Exit poll*	Pasca-pemilihan	Perubahan
Pecundang	2009	39,2	89,8	79,3	-10,5
Pemenang	2009	60,8	95,1	91,7	-3,4
Pecundang	2014	47,0	96,5	74,3	-22,2
Pemenang	2014	53,0	94,2	82,1	-12,1
Pecundang	2019	44,5	91,9	38,6	-53,3
Pemenang	2019	55,5	95,3	88,9	-6,4

*Tiga survei pasca-pemilu yang digunakan di sini dilakukan sebelum MK mengeluarkan putusan, tetapi setelah KPU mengumumkan hasil pemilihan.

Survei pertama dan kedua dilakukan oleh LSI pada Juli 2009 dan Juli 2014, dan survei ketiga dilakukan pada Mei-Juni 2019 oleh SMRC. Pertanyaan yang digunakan baik dalam *exit poll* maupun survei pasca-pemilihan adalah sama: 'Secara umum, seberapa adil, bebas, langsung, dan rahasia pemilihan umum yang diselenggarakan hari ini?'. Pada *exit poll* 2009, 2014 dan 2019 serta survei pasca pemilu pada 2014 dan 2019, pilihannya adalah: 'sangat adil', 'cukup adil', 'kurang adil', atau 'tidak adil sama sekali'. Pada survei pasca-pemilihan 2009, pilihannya sedikit berbeda: 'sangat adil dan jujur', 'cukup adil dan jujur dengan beberapa masalah', 'agak adil dan jujur tetapi banyak masalah', atau 'tidak adil dan jujur sama sekali'.

Untuk tahun 2009, yang memilih Megawati-Prabowo dan Kalla-Wiranto termasuk dalam satu kategori sebagai pecundang.

Seperti yang ditunjukkan pada Tabel 8.2, dibandingkan dengan tahun 2014, angka pada 2019 mencatat peningkatan 26 persen dalam hal ketakutan untuk berbicara tentang politik, peningkatan 14 persen dalam hal kecemasan atas tindakan keras yang sewenang-wenang oleh lembaga penegak hukum, peningkatan 11 persen dalam hal persepsi akan menurunnya kebebasan berorganisasi dan peningkatan 18 persen dalam hal persepsi akan menurunnya kebebasan dalam beragama. Seperti yang diduga, para pendukung Prabowo pada 2019 lebih cenderung mengungkapkan pandangan negatif tentang indikator-indikator demokrasi ini daripada pendukung Jokowi (Tabel 8.3).

Secara teori, pemilih lebih cenderung menilai demokrasi secara positif ketika proses demokrasi memberikan hasil yang mereka inginkan (Singh dkk., 2011: 697). Namun, pada 2009 dan 2014 hampir tidak ada perbedaan perasaan antara pihak pemenang dan pecundang tentang berbagai indikator kemunduran demokrasi. Namun, pada 2019, mereka mulai berpikir secara berbeda tentang sistem demokrasi. Mereka yang memilih kandidat yang kalah jauh lebih mungkin untuk percaya bahwa terdapat peningkatan tindakan keras negara yang sewenang-wenang terhadap kebebasan berbicara dan organisasi serta terdapat kemunduran dalam perlindungan hak-hak minoritas.

Tabel 8.2 Indikator penurunan demokrasi (% dari mereka yang mengatakan selalu dan sering)

Indikator penurunan demokrasi	**2009**	**2014**	**2019**
Merasa lebih berhati-hati ketika mendiskusikan isu-isu politik	16	17	43
Merasa tidak aman karena tindakan keras sewenang-wenang oleh lembaga penegak hukum	24	24	38
Kebebasan berkumpul berada dalam tekanan	10	10	21
Kebebasan menjalankan agama menjadi terganggu	3	7	25

Catatan: Untuk setiap poin yang disurvei, SMRC memberikan empat pilihan: 'selalu', 'sering', 'jarang', dan 'tidak pernah'.

Tabel 8.3 Penurunan demokrasi di antara para pemenang dan pecundang pemilu (% dari mereka yang mengatakan selalu dan sering)

Indikator penurunan demokrasi	**2009**		**2014**		**2019**	
	Menang	Kalah	Menang	Kalah	Menang	Kalah
Merasa lebih berhati-hati ketika mendiskusikan isu-isu politik	16,5	15,9	17,6	15,2	36,4	57,0
Merasa tidak aman karena tindakan keras sewenang-wenang oleh lembaga penegak hukum	24,8	25,7	24,0	22,9	26,3	61,6
Kebebasan berkumpul berada dalam tekanan	11,0	9,2	12,0	8,8	15,7	31,5
Kebebasan untuk mempraktikkan kepercayaan sedang dirusak	3,6	2,5	7,9	5,2	10,3	20,7

Catatan: Untuk setiap poin yang disurvei, SMRC memberikan empat pilihan: 'selalu', 'sering', 'jarang', dan 'tidak pernah'.

Menjelaskan hasil pemilihan 2019

Mengapa kesenjangan antara pihak pemenang dan pecundang tampak begitu besar pada 2019? Saya berpendapat bahwa perselisihan pada pemilihan umum 2019 menghasilkan respons yang sangat berbeda dari para pemilih ketimbang yang terjadi pada tahun-tahun sebelumnya dalam sejarah Indonesia. Kampanye pemilihan ini sangat terpolarisasi. Pendekatan garis keras pemerintahan Jokowi terhadap tokoh-tokoh oposisi menjelang hari pemungutan suara, dan penolakan Prabowo atas hasil pemilihan setelah kekalahannya, berkontribusi pada melebarnya jurang antara pemenang dan pecundang.

Banyak ahli yang menggolongkan tahun 2019 sebagai tahun kampanye pemilihan paling terpolarisasi dalam sejarah Indonesia yang ditandai dengan kebangkitan populisme, politik identitas, dan penyebaran berita bohong yang sebagian besar terkait dengan pendukung Prabowo. Warburton dan Aspinall (2019: 271) berpendapat bahwa kampanye tahun 2019 menghidupkan kembali perpecahan lama antara kubu Islamis dan pluralis. Pada 2014 lalu, pertarungan antara Jokowi dan Prabowo telah memecah belah dan berjalan cukup sengit; tetapi pada 2019 kedua belah pihak lebih mengandalkan persaingan antarorganisasi Islam dan mobilisasi politik identitas. Secara khusus, dalam pencalonan presiden yang kedua, Prabowo menghadapi masalah dari terbatasnya dukungan politik dan keuangan, sehingga ia lebih mengandalkan kelompok-kelompok Islam seperti Front Pembela Islam (FPI) pada 2019 daripada pada 2014.

Di sisi lain, Jokowi berinvestasi lebih banyak dalam dukungan organisasi Nahdlatul Ulama (NU). Jejaring pesantren maupun masjid NU di sekitar Jawa Timur dan Jawa Tengah adalah sumber daya penting selama kampanye dan membantu Jokowi memenangkan pemilihan. Seperti yang dijelaskan Eve Warburton dan Nava Nuraniyah dalam buku ini, kedua belah pihak menggunakan narasi yang menggambarkan pihak lain sebagai "ancaman eksistensial". Dengan demikian, masing-masing kubu telah meningkatkan taruhannya dalam persaingan elektoral. Kampanye semacam itu unik dalam konteks sejarah demokrasi

Indonesia. Dengan latar belakang ini, dapat dimengerti bahwa para pecundang akan merasa jauh lebih kecewa dan tidak puas dengan sistem demokrasi pada 2019.

Lebih lanjut, menanggapi tantangan dari oposisi jaringan Islamis, pemerintahan Jokowi telah mengambil beberapa langkah yang keras, termasuk pelarangan Hizbut Tahrir Indonesia melalui Peraturan Pengganti Undang-Undang tentang Organisasi Kemasyarakatan (Perppu Ormas) dan penggunaan Undang-Undang Informasi dan Transaksi Elektronik (ITE) untuk mengkriminalisasi lawan politik (Warburton dan Aspinall, 2019). Ironisnya, meningkatnya polarisasi ini menyebabkan banyak pendukung Jokowi yang menyetujui pendekatan keras tersebut. Karena itu, tindakan-tindakan pemerintah tersebut mungkin telah mengikis persepsi tentang kualitas demokrasi di kalangan pendukung Prabowo.

Di saat yang sama, Prabowo terus menerus mendiskreditkan Pemilu 2019 dengan alasan penuh kecurangan dan tipu daya. Meskipun hanya ada sedikit bukti untuk mendukung klaim tersebut, jelas bahwa retorika Prabowo memengaruhi cara para pemilihnya memandang pemilihan—ingat terdapat penurunan 53 persen dalam jumlah pemilih Prabowo yang merasa pemilihan umum berjalan adil antara *exit poll* dan survei yang dilakukan setelah adanya putusan Mahkamah Konstitusi. Setelah terpapar kampanye Prabowo untuk mendiskreditkan pemilihan umum, para pendukungnya kemudian kehilangan kepercayaan pada proses pemilihan umum.

Semua faktor ini membantu menjelaskan mengapa kesenjangan antara pihak pecundang dan pihak pemenang dalam pemilihan umum begitu menonjol pada 2019. Polarisasi ekstrem selama persaingan elektoral dapat secara tak terhindarkan membuat pemilih kehilangan kepercayaan pada status quo demokratis, terutama ketika situasi yang terjadi, secara ironis, memprovokasi petahana untuk menerapkan beragam tindakan represif guna menahan kekuatan oposisi (Somer dan McCoy, 2018: 6). Hasil survei yang disajikan di sini tampaknya menunjukkan bahwa proses tersebut sedang berlangsung setelah Pemilu 2019.

Menguji "efek pecundang"

Setelah melukiskan gambaran tentang bagaimana perasaan pecundang tentang demokrasi, sekarang kita berada dalam posisi untuk menguji kekuatan hubungan ini dan membandingkannya dengan berbagai faktor lain yang membentuk perasaan warga negara tentang demokrasi. Untuk melakukannya, saya menggunakan analisis regresi berganda untuk mengungkap faktor penentu kepuasan demokratis berdasarkan empat titik waktu yang berbeda dari data survei pasca pemilihan umum.[8]

Dalam semua survei ini, dimasukkan sejumlah variabel sikap yang dalam literatur terkait dengan dukungan demokratis, termasuk tingkat ketertarikan politik seseorang, kepercayaan mereka terhadap partai politik, dan apakah mereka merasa dekat dengan partai politik (Dahlberg dan Linde, 2017). Saya juga menjelaskan apakah efikasi politik memengaruhi persepsi demokrasi, yang diukur dengan tiga hal: (1) Orang seperti saya tidak dapat memengaruhi keputusan pemerintah, (2) Urusan politik dan pemerintahan terlalu rumit, sehingga orang seperti saya tidak dapat memahami apa yang sedang terjadi, (3) Saya pikir saya bisa berpartisipasi dalam politik. Analisis regresi juga memasukkan variabel demografis yang berpotensi terkait dengan penilaian kinerja dan preferensi demokrasi (Singh dkk., 2012). Beberapa penelitian menunjukkan, misalnya, bahwa memiliki tingkat pendidikan yang lebih tinggi berkaitan dengan dukungan yang lebih besar terhadap demokrasi (ibid.). Saya juga memasukkan sederet variabel kontrol standar seperti jenis kelamin, tingkat pendapatan, domisili pedesaan-perkotaan, dan agama.

Hal yang menjadi variabel independen utama adalah status responden sebagai pihak pemenang atau pecundang. Analisis bivariat, seperti yang ditunjukkan pada Model 1 pada Tabel 8.4, menunjukkan bahwa menjadi pihak pecundang memang

8 Survei LSI pasca-pemilihan tahun 2004 dilakukan pada Januari 2005. Putaran kedua pemilihan presiden tahun 2004 berlangsung pada akhir September 2004. LSI sebenarnya pernah melakukan survei nasional pada November 2004, tapi pertanyaan kepuasan demokrasi tidak termasuk.

menyebabkan penurunan kepuasan demokratis pada 2004, 2009, 2014, dan 2019, dan pengaruhnya besar serta signifikan.

Model 2 menunjukkan bahwa hubungan tersebut bertahan pada 2004, 2009, dan 2019 bahkan ketika sudah mempertimbangkan variabel lain yang mencakup sikap politik dan faktor sosial ekonomi. Namun, ini tidak terjadi pada 2014; efek kekalahan ini tidak lagi signifikan ketika variabel lain dimasukkan.

Sebagian besar variabel lain memiliki efek yang tidak konsisten, atau efeknya tidak signifikan. Pengecualiannya adalah variabel kepercayaan pada partai politik yang, seperti diduga, secara signifikan meningkatkan kepuasan terhadap demokrasi. Namun, mengingat variabel ini hanya tersedia pada 2004, 2014, dan 2019, kami tidak dapat mengatakan apakah pengaruh kepercayaan pada partai terhadap kepuasan demokratis ini stabil dari waktu ke waktu. Di antara variabel sosiodemografi yang termasuk dalam persamaan, tidak ada yang menunjukkan hubungan yang signifikan dan konsisten dengan kepuasan demokratis. Menariknya, non-muslim cenderung lebih puas dengan demokrasi pada 2004, 2009, dan 2019, tetapi efek ini tidak signifikan pada 2014.

Tingkat kepuasan yang umumnya lebih rendah di antara pemilih muslim mungkin mencerminkan ketidaknyamanan banyak muslim dengan praktik demokrasi liberal yang dirancang untuk membatasi mayoritas (Assyaukanie, 2004: 37). Demokrasi Indonesia tidak memfasilitasi pendakian ke kekuasaan oleh partai dan pemimpin Islam (kecuali Abdurrahman Wahid). Demokrasi juga mengecewakan umat Islam dengan kecenderungan majoritarian dan memberikan jaminan kepada kelompok non-muslim atas berlanjutnya perlindungan pluralisme agama.

Tabel 8.4 Jarak antara pemenang dan pecundang dalam pemilu serta tingkat kepuasan terhadap demokrasi, 2004-2019

Variabel	2004		2009	
	Model 1	**Model 2**	**Model 1**	**Model 2**
Pecundang	-0,117*** (0,040)	-0,170*** (0,043)	-0,109*** (0,034)	-0,134*** (0,034)
Identifikasi partai		0,042** (0,018)		0,005 (0,025)
Ketertarikan politik				0,002 (0,014)
Kepercayaan terhadap partai politik		0,099*** (0,019)		
Efikasi politik				
Gender (laki-laki)		-0,003 (0,041)		0,015 (0,035)
Umur		0,001 (0,002)		0,000 (0,001)
Pendidikan		0,014 (0,010)		-0,007 (0,009)
Pendapatan		-0,001 (0,008)		-0,001 (0,006)
Rural		0,023 (0,042)		0,091*** (0,036)
Muslim		-0,176*** (0,055)		-0,194*** (0,050)
Intercept	2,775*** (0,025)	2,409*** (0,129)	2,848*** (0,021)	2,969*** (0,100)
n	1.031	1.021	1.049	1.046
R^2	0,008	0,055	0,010	0,036

Catatan. Pengkodean dari variabel-variabel dilakukan seperti berikut: kepuasan terhadap demokrasi dikode dari sangat tidak puas (1) sampai sangat puas (4); pecundang dikodekan sebagai variabel dikotomi dengan nilai 1 (pecundang) dan 0 (pemenang); Identifikasi partai dikode sebagai 1=tidak merasa dekat sama sekali dengan partai manapun, 2=merasa agak dekat, 3=merasak dekat, 4=merasa sangat dekat; ketertarikan politik adalah skala empat poin dengan rentang dari tidak tertarik sama sekali (1) sampai sangat tertarik (4); kepercayaan terhadap partai-partai politik pada 2019 adalah skala tujuh poin dari (1)=tidak percaya sama sekali sampai (7)=kepercayaan yang tinggi, sedangkan data 2015 adalah skala lima poin dengan (1)=tidak percaya sama sekali sampai (5)=kepercayaan yang tinggi; efikasi politik adalah skala aditif berdasarkan tiga *item* yang dijelaskan di atas. Setiap *item* ini adalah skala lima poin, sehingga dengan menambahkan skor dari ketiga *item* tersebut, efikasi memiliki poin dari 1 sampai 15, dan nilai tertingginya sesuai dengan tingkat efikasi yang lebih besar; gender dikode 1

Variabel	2014		2019	
	Model 1	Model 2	Model 1	Model 2
Pecundang	-0,088***	-0,034	-0,475***	-0,385***
	(0,032)	(0,033)	(0,031)	(0,034)
Identifikasi partai				0,033
				(0,027)
Ketertarikan politik				0,012
				(0,013)
Kepercayaan terhadap partai politik		0,017***		0,062***
		(0,013)		(0,011)
Efikasi politik				0,022**
				(0,009)
Gender (laki-laki)		-0,029		0,064**
		(0,032)		(0,032)
Umur		0,000		0,002*
		(0,001)		(0,001)
Pendidikan		-0,025***		-0,011
		(0,008)		(0,008)
Pendapatan		-0,007		0,000
		(0,005)		(0,006)
Rural		-0,081**		0,056*
		(0,034)		(0,033)
Muslim		-0,074		-0,185***
		(0,052)		(0,054)
Intercept	2,692***	2,641***	2,886***	2,396***
	(0,022	(0,013)	(0,020)	(0,150)
n	1.403	1.380	1.391	1.283
R^2	0,005	0,073	0,148	0,198

jika responden adalah laki-laki dan 0 jika responden adalah perempuan; umur adalah variabel kontinu yang melaporkan umur responden dalam tahun, dengan rentang dari paling muda sampai paling tua; pendidikan diberi kode 1-10, di mana 1 mengindikasikan bahwa responden tidak pernah bersekolah dan 10 mengindikasikan bahwa responden memiliki gelar sarjana atau lebih tinggi; pendapatan adalah variabel kontinu yang melaporkan pendapatan kotor responden per bulan, dikode dalam skala dari 1 sampai 12, di mana 1 mengindikasikan bahwa pendapatan responden per bulan kurang dari Rp200.000 dan 12 mengindikasikan lebih dari Rp 4.000.000; rural adalah variabel *dummy* di mana responden yang tinggal di wilayah perdesaan diberikan kode 1 dan 0 jika mereka tinggal di wilayah urban; Muslim adalah variabel *dummy* yang diberikan kode 1, dan 0 jika beragama lain. Kesalahan standar (*standard errors*) berada dalam kurung. ***p<0,01; **p<0,05; *p<0,1.

Secara keseluruhan, menjadi pihak pecundang memiliki efek substansial, signifikan, dan relatif konsisten terhadap kepuasan demokratis. Kebalikannya juga benar: menjadi bagian dari mayoritas pihak pemenang secara politik akan meningkatkan kepuasan. Efek yang muncul pada 2004, 2009, dan 2019 terlihat sangat besar ($p < 0{,}001$).

Terlepas dari pola yang relatif konsisten dalam hal kesenjangan antara pihak pemenang dan pihak pecundang dalam hal kepuasan demokratis, Pemilu 2014 adalah kasus yang luar biasa. Dalam hal ini, meskipun variabel kekalahan signifikan secara statistik berdasarkan analisis bivariat, signifikansinya menghilang dalam analisis multivariat. Mengapa hal ini terjadi? Salah satu alasannya mungkin terkait dengan tidak adanya seorang petahana dalam Pemilu 2014.

Jokowi, yang partainya adalah Partai Demokrasi Indonesia-Perjuangan (PDI-P) menjadi oposisi selama kepresidenan Yudhoyono (2004-2014), didukung oleh salah satu partai yang berkuasa, Partai Kebangkitan Bangsa (PKB). Begitu pula Prabowo yang merupakan ketua dari partai oposisi lainnya, Gerindra, juga didukung oleh beberapa partai berkuasa, antara lain Golkar, Partai Keadilan Sejahtera (PKS), dan Partai Amanat Nasional (PAN). Hal ini menjelaskan sebagian alasan mengapa jarak antara pihak pemenang dan pecundang dalam hal kepuasan tidak terlalu kuat pada 2014.

Sebuah penjelasan alternatif yang sama masuk akalnya adalah bahwa meskipun kalah dalam pemilihan presiden tahun 2014, Koalisi Merah Putih (KMP) Prabowo berhasil mendapatkan 63 persen mayoritas kursi parlemen nasional, memungkinkannya untuk mengesahkan amandemen UU No. 27/2009 tentang Lembaga Legislatif (dikenal sebagai UU MD3) yang memungkinkan KMP untuk memonopoli posisi kepemimpinan legislatif di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dan di banyak parlemen daerah (Muhtadi, 2015). Ini berbeda dengan yang terjadi pada 2009 dan 2019, ketika kemenangan Yudhoyono dan Jokowi di pemilihan umum presiden telah disertai dengan koalisi yang mempertahankan kendali atas parlemen. Dengan demikian, perbedaan hasil pemilihan umum

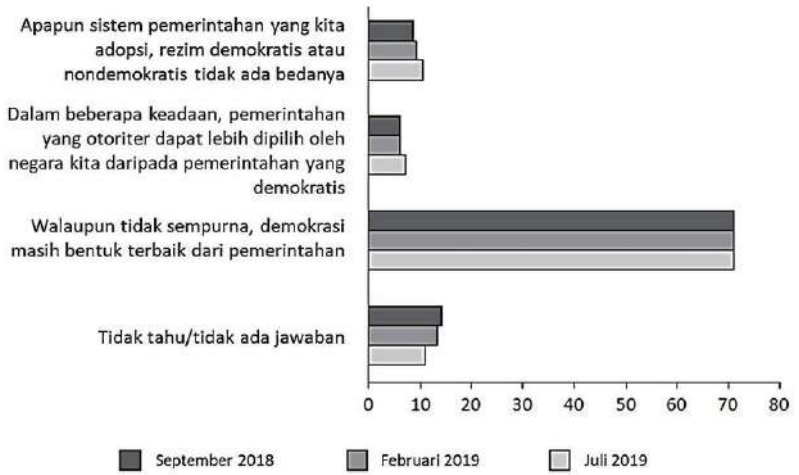
presiden dan legislatif pada 2014 mungkin mengkompensasi efek status sebagai pihak pemenang atau pihak pecundang terhadap kepuasan akan demokrasi.

DEMOKRASI "YA" NOSTALGIA OTORITER "TIDAK"

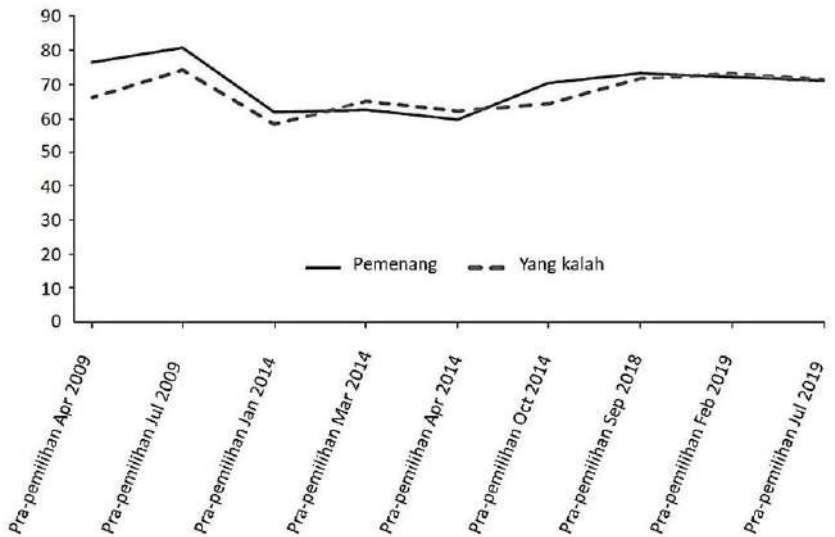
Saya telah menunjukkan bahwa kalah dalam pemilihan dapat menimbulkan perasaan tidak puas yang kuat dan tingkat ketidakpercayaan yang lebih tinggi pada integritas pemilihan, serta perasaan bahwa kebebasan demokratis telah terkikis. Hal yang masih belum jelas adalah apakah kekecewaan seperti itu mengarah pada penolakan terhadap demokrasi sebagai tipe rezim. Studi sebelumnya menunjukkan bahwa pecundang tak hanya cenderung lebih kecewa dengan demokrasi, tetapi komitmen mereka terhadap demokrasi sebagai tipe ideal dari sistem politik juga terkikis. Walaupun demikian, data saya, tidak mendapatkan bukti untuk mendukung temuan tersebut. Sebaliknya, dukungan keseluruhan untuk demokrasi sebagai bentuk pemerintahan terbaik cukup tinggi dan relatif stabil, baik sebelum dan sesudah Pemilu 2019 (Gambar 8.4).

Jika kita membagi hasil berdasarkan status sebagai pihak pemenang dan pecundang, tidak ada perbedaan besar dalam hal komitmen normatif terhadap demokrasi dari waktu ke waktu (Gambar 8.5). Pada 2019, dukungan pecundang untuk demokrasi tetap tinggi di 71,5 persen, bahkan setelah pemilihan. Sederhananya, terlepas dari kemarahan pendukung Prabowo atas kekalahan politik mereka, dan meskipun mereka lebih cenderung melihat kinerja demokrasi secara negatif, mereka masih melihat demokrasi sebagai satu-satunya aturan main yang dijunjung.

Gambar 8.4 Preferensi demokratis sebelum dan sesudah pemilihan 2019 (%)



Gambar 8.5 Preferensi demokratis di antara pemenang dan pecundang, 2009-2019 (%)

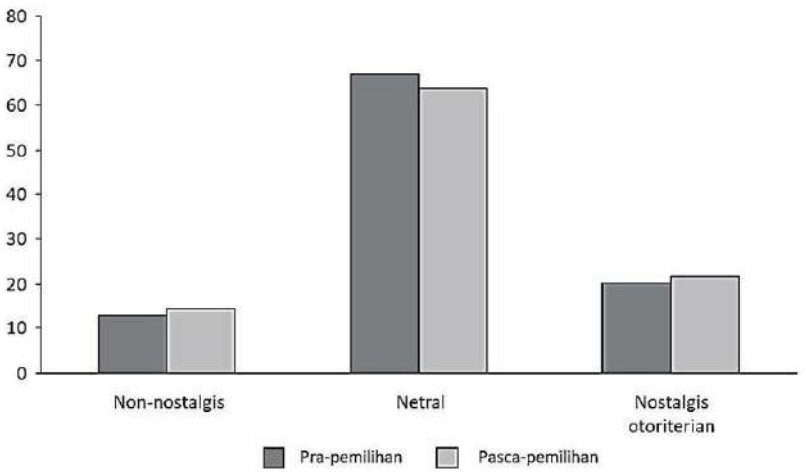


Untuk menjadi terkonsolidasi, demokrasi juga menuntut masyarakat menjauhkan diri dari masa lalu yang otoriter (Chang dkk., 2004). Oleh karena itu, pengujian terakhir berusaha mengukur prevalensi nostalgia akan periode Orde Baru. Mengingat statusnya sebagai mantan jenderal, Komandan Jenderal Kopassus dan menantu Soeharto, masuk akal untuk membayangkan bahwa pendukung Prabowo akan lebih cenderung ke arah nostalgia otoriter. Namun, ada juga alasan untuk berhipotesis bahwa pendukung Jokowi juga mungkin memiliki pandangan seperti itu: pertama, mereka adalah petahana, dan petahana ingin tetap berkuasa; dan kedua, anggota pemerintahan Jokowi pada khususnya telah secara terbuka mengungkapkan ide-ide otoriter, dan mengambil beberapa langkah otoriter (Mietzner, 2018; Power, 2018).

Untuk mengukur nostalgia populer tentang rezim otoriter masa lalu, saya menggunakan indeks yang dibuat dari delapan pertanyaan. Pertanyaan-pertanyaan ini menanyakan apakah responden setuju atau tidak setuju dengan pernyataan yang membandingkan rezim demokrasi saat ini dengan masa Orde Baru: (1) Indonesia lebih dihormati; (2) kinerja ekonomi lebih baik; (3) pemerintah lebih efektif; (4) ekonomi lebih adil dan merata; (5) orang lebih sejahtera; (6) korupsi berkurang; (7) minoritas lebih terlindungi; (8) orang lebih bebas.

Masing-masing item ini memiliki skala lima poin, dengan tanggapan berkisar 1 = sangat tidak setuju, 2 = agak tidak setuju, 3 = netral, 4 = cukup setuju dan 5 = sangat setuju. Jawaban "tidak tahu" atau "tidak ada tanggapan" diberi kode "netral" (3). Saya kemudian mengkode ulang tanggapannya menjadi: 1 = 0, 2 = 25, 3 = 50, 4 = 75 dan 5 = 100. Indeks nostalgia otoriter kemudian dikembangkan berdasarkan jawaban atas delapan pertanyaan. Skor antara 66,67 dan 100 (yaitu, jika responden menjawab semua atau hampir semua pertanyaan setuju) mengarah pada klasifikasi sebagai "nostalgia otoriter"; skor antara 33,33 dan 66,67 mengarah ke kategorisasi "netral" dan skor 0 hingga 33,33 menempatkan responden dalam kategori "non-nostalgia".

Gambar 8.6 Indeks kerinduan terhadap rezim otoriter sebelum dan sesudah pemilihan 2019 (%)



Berdasarkan skema klasifikasi ini, 21,8 persen orang Indonesia dalam survei pasca-pemilihan umum memiliki perasaan nostalgia otoriter yang kuat dan 14,4 persen non-nostalgia (Gambar 8.6). Hampir dua pertiga responden sama sekali tidak memiliki perasaan yang kuat tentang periode otoriter.[9] Secara keseluruhan, angka-angka ini hanya menyimpang sedikit dari survei pra pemilihan. Meskipun proporsi responden yang cenderung bernostalgia otoriter menunjukkan sedikit peningkatan dari 20,2 persen pada survei sebelum pemilihan September 2018 menjadi 21,8 persen setelah pemilihan, perbedaannya tidak signifikan secara statistik (Tabel 8.5).

Memang, analisis cermat terhadap tabulasi silang pasca-pemilihan menunjukkan bahwa pendukung Prabowo lebih cenderung mengungkapkan nostalgia akan masa lalu yang otoriter: 33,7 persen pemilih Prabowo dikategorikan sebagai nostalgia otoriter, dibandingkan dengan hanya 12,3 persen dari

9 Mengingat mayoritas responden tidak berkomitmen tegas, tantangannya tetap untuk membuktikan bahwa kinerja rezim demokrasi saat ini lebih baik daripada pemerintahan otoriter. Jika tidak, responden tersebut bisa masuk dalam kategori nostalgia otoriter.

mereka yang memilih Jokowi (Tabel 8.6). Data survei sebelum pemilihan menunjukkan tren serupa: 31,6 persen pendukung Prabowo bernostalgia dibandingkan dengan hanya 14,1 persen di antara pemilih Jokowi. Namun, dibandingkan dengan data pra pemilihan, persentase pendukung Prabowo yang cenderung menginginkan pemerintahan otoriter hanya meningkat sedikit setelah pemilihan dari 31,6 persen menjadi 33,7 persen, yang secara statistik bukan perubahan signifikan. Oleh karena itu, kesimpulannya tetap berlaku bahwa meskipun mereka kalah dalam pemilihan, perasaan nostalgia atas pemerintahan otoriter tidak meningkat secara signifikan di kalangan pendukung Prabowo.

Tabel 8.5 Perbedaan rata-rata antara survei sebelum dan sesudah pemilu

	Survei sebelum pemilihan			**Survei setelah pemilihan**		
	95% interval kepercayaan untuk rata-rata			95% interval kepercayaan untuk rata-rata		
Kategori	Rata-rata	Batas bawah	Batas atas	Rata-rata	Batas bawah	Batas atas
Non-nostalgis	12,9	12,2	13,7	14,4	12,7	16,2
Netral	66,9	65,9	68,0	63,8	61,4	66,3
Nostalgis otoritarian	20,2	19,2	21,1	21,8	19,7	23,9

Tabel 8.6 Perkiraan angka dari nostalgia otoriter berdasarkan pilihan presiden (%)

		Pilihan presiden		
Kategori		**Joko Widodo-Ma'ruf Amin**	**Prabowo Subianto-Sandiaga Uno**	**Tidak memilih/ Abstain**
Basis	Sept 2018	55,2	34,4	10,4
	Juli 2019	55,5	44,5	0
Non-nostalgis	Sept 2018	18,8	6,1	4,4
	Juli 2019	21,2	5,9	0
	Perubahan	2,4	-0,2	-4,4
Netral	Sept 2018	6,.1	62,3	81,3
	Juli 2019	66,6	60,4	0
	Perubahan	-0,5	-1,9	-81,3
Nostalgis otoritarian	Sept 2018	14,1	31.6	14,3
	Juli 2019	12,3	33.7	0
	Perubahan	-1.8	2.1	-14,3

KESIMPULAN

Dalam bab ini, saya telah menyajikan upaya awal untuk meneliti secara mendetail hubungan antara hasil pemilihan dan dukungan atas sistem demokrasi di Indonesia. Sangat mengejutkan bahwa meskipun pemilihan diadakan secara rutin sejak 1999, hanya terdapat sedikit perhatian ilmiah diberikan pada pertanyaan tentang bagaimana perbedaan respons antara pihak pemenang dan pecundang menanggapi hasil pemilihan. Studi komparatif sebelumnya menunjukkan bahwa kalah dalam pemilihan memiliki efek negatif pada bagaimana pemilih memandang berfungsinya sistem demokrasi dan mengikis komitmen mereka terhadap demokrasi.

Mengambil temuan ini sebagai titik tolak saya, bab ini menggunakan data jajak pendapat multi-tahun untuk meneliti

sikap orang Indonesia terhadap demokrasi ketika calon presiden pilihan mereka kalah atau menang. Secara keseluruhan, penelitian saya menemukan bahwa menjadi pemenang meningkatkan kepuasan akan demokrasi, menjadi bagian dari minoritas politik mengikis kepuasan akan demokrasi. Pihak pecundang dalam pemilihan juga lebih cenderung percaya bahwa proses politik berjalan tidak adil dan demokrasi semakin memburuk.

Namun, tingkat komitmen terhadap demokrasi sebagai jenis rezim terbaik yang ada—dan nostalgia masa lalu akan sistem yang otoriter—tidak dipengaruhi secara signifikan oleh hasil pemilihan, meskipun ada keluhan dari para pihak pecundang tentang pelaksanaan pemilihan tersebut. Semua ini menunjukkan bahwa sikap orang Indonesia terhadap demokrasi sebagai suatu sistem politik secara kognitif berbeda dari penilaian mereka terhadap kinerja demokrasi.

Tetapi, kesediaan mereka untuk mendukung sistem demokrasi tidak boleh dianggap remeh. Jika demokrasi terus memburuk, dan warga negara terus mengalami pembatasan yang semakin meningkat atas kebebasan berbicara dan kebebasan berserikat seperti yang dijelaskan di atas, mereka mungkin merasakan kekecewaan dan kemarahan yang meningkat terhadap *status quo*. Dengan kata lain, penurunan kinerja demokrasi Indonesia yang terlihat jelas dari berbagai indikator harus dapat dibalikkan untuk memastikan bahwa para pihak yang kalah dalam pemilihan terus memiliki kepercayaan pada demokrasi dan tidak menjadi lebih simpatik terhadap sistem pemerintahan non demokratis.

Ketika partai atau kandidat presiden muncul sebagai pemenang setelah persaingan yang sengit dan memanas dalam pemilu, sangat penting untuk melakukan apa yang disebut Anderson dan kolega (2005) sebagai "tawar-menawar demokratis" antara partai atau kandidat yang berlawanan, sehingga pemenang tidak melecehkan pihak pecundang sekadar untuk balas dendam politik. Demikian pula, partai atau kandidat yang kalah dan pendukungnya perlu mengakui kekuasaan dan mengizinkan pemenang yang sah untuk memerintah. Budaya demokrasi ini penting untuk menjamin kelangsungan dan legitimasi sistem politik demokrasi.

Ketika sikap timbal balik di atas tidak terjadi setelah kompetisi elektoral berakhir, perasaan kecewa yang akut terhadap sistem demokrasi dapat muncul, terutama di kalangan pendukung partai atau kandidat yang kalah, yang berpotensi menimbulkan pembangkangan sipil, kekerasan, dan krisis legitimasi demokrasi. Dalam hal ini, penting untuk membedakan antara tawar-menawar pasca-pemilihan berbasis patronase yang dilakukan para elite politik, di satu sisi, dan perlakuan terhadap kelompok oposisi dan pendukung di tingkat akar rumput di sisi lain. Penelitian tambahan akan diperlukan untuk mengevaluasi dengan tepat efek dari koalisi besar tingkat elite pada pola dukungan demokratis populer di luar siklus pemilihan.

REFERENSI

Anderson, C.J., A. Blais, S. Bowler, T. Donovan, dan O. Listhaug. 2005. *Losers' Consent: Elections and Democratic Legitimacy*. New York: Oxford University Press.

Assyaukanie, L. 2004. 'Democracy and the Islamic state: Muslim arguments for political change in Indonesia'. *Copenhagen Journal of Asian Studies* 20: 32–46.

Blais, A., A. Morin-Chassé dan S.P. Singh. 2017. 'Election outcomes, legislative representation, and satisfaction with democracy'. *Party Politics* 23(2): 85–95.

Chang, E., Y.-H. Chu, dan W.-C. Wu. 2014. 'Consenting to lose or expecting to win? Inter-temporal changes in voters' winner-loser status and satisfaction with democracy'. Dalam *Elections and Representative Democracy: Representation and Accountability,* diedit oleh J. Thomassen, 232–53. Oxford: Oxford University Press.

Chang, Y.-T., Y. Chu, F. Hu, dan H. Shyu. 2004. 'How citizens evaluate Taiwan's new democracy'. *Asian Barometer Working Paper Series* 18. Taipei: National Taiwan University.

Chang, Y.-T., Y. Chu, dan C.-M. Park. 2007. 'The democracy barometers (part 1): authoritarian nostalgia in Asia'. *Journal of Democracy* 18(3): 66–80.

Curini, L., W. Jou, dan V. Memoli. 2011. 'Satisfaction with democracy and the winner/loser debate: the role of policy preferences and past experience'. *British Journal of Political Science* 42(2): 241–61.

Cutler, F., A. Nuesser, dan B. Nyblade. 2013. 'Evaluating the quality of democracy with individual level models of satisfaction: or, a complete model of satisfaction with democracy'. Paper presented to the ECPR General Conference, 4–7 September. Bordeaux.

Dahlberg, S. dan J. Linde. 2017. 'The dynamics of the winner–loser gap in satisfaction with democracy: evidence from a Swedish citizen panel'. *International Political Science Review* 38(5): 625–41.

Dalton, R.J. 2004. *Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies.* Oxford: Oxford University Press.

Diamond, L. 1996. 'Toward democratic consolidation'. Dalam *The Global Resurgence of Democracy*, 2nd edition, diedit oleh L. Diamond dan M.F. Plattner, 227–40. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Grewal, S. dan S.L. Monroe. 2019. 'Down and out: founding elections and disillusionment with democracy in Egypt and Tunisia'. *Comparative Politics* 51(4): 497–539.

Ishaq, Z. 2019. 'Benarkah TV Al-Jazeera telah menyiarkan kecurangan pemilu di Indonesia?'. *Tempo*, 15 Mei. https://cekfakta.tempo.co/fakta/282/fakta-atau-hoaks-benarkah-tv-al-jazeera-telah-menyiarkan-kecuranganpemilu-di-indonesia

Jakarta Post. 2019. 'Post-election unrest grips Jakarta'. *Jakarta Post*, 22 Mei. https://www.thejakartapost.com/news/2019/05/22/post-election-unrest-grips-jakarta.html

Mietzner, M. 2018. 'Fighting illiberalism with illiberalism: Islamist populism and democratic deconsolidation in Indonesia'. *Pacific Affairs* 91(2): 261–82.

Muhtadi, B. 2015. 'Jokowi's first year: a weak president caught between reform and oligarchic politics'. *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 51(3): 349–68.

Mujani, S., R.W. Liddle, dan K. Ambardi. 2018. *Voting Behavior in Indonesia since Democratization: Critical Democrats.* Cambridge: Cambridge University Press.

Norris, P. 1999. *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*. Oxford: Oxford University Press.

Norris, P. 2011. *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited.* New York: Cambridge University Press.

Power, T.P. 2018. 'Jokowi's authoritarian turn and Indonesia's democratic decline'. *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 54(3): 307–38.

Przeworski, A. 1991. *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America.* Cambridge: Cambridge University Press.

Rich, T. dan M. Treece. 2018. 'Losers' and non-voters' consent: democratic satisfaction in the 2009 and 2013 elections in Germany'. *Government and Opposition* 53(3): 416–36.

Singh, S., I. Lago, dan A. Blais. 2011. 'Winning and competitiveness as determinants of political support'. *Social Science Quarterly* 92 (September): 695–709.

Singh, S.P., E. Karakoc, dan A. Blais. 2012. 'Differentiating winners: how elections affect satisfaction with democracy'. *Electoral Studies* 31(Maret): 201–11.

Somer, M. dan J. McCoy. 2018. 'Déjà vu? Polarization and endangered democracies in the 21st century'. *American Behavioral Scientist* 62(1): 3–15.

Warburton, E. dan E. Aspinall. 2019. 'Explaining Indonesia's democratic regression: structure, agency and popular opinion'. *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs* 41(2): 255–85. https://www.muse.jhu.edu/article/732138

9 Bagaimana konsepsi publik terhadap demokrasi membentuk dukungan demokratis di Indonesia

Diego Fossati dan Ferran Martinez i Comma

Penegakkan praktik berdemokrasi jarang menemukan jalan yang stabil dan tidak berkelok. Suatu negara bisa menunjukkan prestasi gemilang pada beberapa indikator konsolidasi demokrasi, sementara di saat yang sama, peningkatan di aspek lain masih sulit diwujudkan. Indonesia, misalnya, melakukan pemilihan umum yang rutin dan kompetitif, tapi masih menghadapi tantangan nyata dalam hal perlindungan hak-hak kaum minoritas. Dengan kata lain, demokrasi bersifat multidimensional. Kualitas demokrasi dapat dievaluasi dari perspektif yang berbeda, dan kesimpulan yang dicapai para analis sering bergantung pada aspek konsolidasi demokrasi apa yang mereka analisis.

Dalam bab ini, kami berfokus pada karakter multidimensi yang ada pada demokrasi. Secara khusus, kami meneliti bagaimana dimensi demokrasi yang berbeda "dipahami" oleh masyarakat Indonesia. Penelitian yang berangkat dari opini publik memberikan gambaran beragam tentang dukungan publik untuk demokrasi di Indonesia. Di satu sisi, hal ini menunjukkan bahwa masyarakat Indonesia sangat mendukung sistem

demokrasi. Meskipun hasil penelitian tersebut berbeda-beda, tergantung seberapa spesifik pertanyaan survei dirumuskan, para ahli telah menunjukkan bahwa dukungan serta kepuasan terhadap demokrasi di Indonesia pada umumnya cukup besar (Mietzner, 2013; Mujani dan Liddle, 2015). Di sisi lain, beberapa studi menunjukkan bahwa masyarakat Indonesia tidak memahami demokrasi dalam perspektif "liberal", sebab mereka menyetarakan demokrasi dengan tata kelola yang baik serta luaran kebijakan daripada dengan sistem kontrol atas kekuasaan, dan pemerintahan yang terbatas (Aspinall dkk., 2020; Warburton dan Aspinall, 2019). Hal tersebut konsisten dengan temuan lain di Asia Timur dan Asia Tenggara (Chu dan Huang, 2010).

Temuan ini menunjukkan pentingnya menyelidiki demokrasi sebagai sebuah konsep, dalam konteks dukungan terhadap demokrasi tersebar luas, tetapi makna "demokrasi" itu sendiri masih terbuka untuk perdebatan. Namun, penelitian yang ada tidak memperhitungkan beberapa konsep penting demokrasi, seperti deliberasi dan partisipasi informal. Mengingat sejarah panjang politik progresif Indonesia (Dibley dan Ford, 2019) serta relatif tingginya tingkat partisipasi sipil (Lussier dan Fish, 2012), ini merupakan bentuk pengabaian yang signifikan.

Dalam bab ini, kami menggunakan studi komparatif untuk mendeskripsikan serta memberikan batasan terhadap lima dimensi berbeda untuk menilai kualitas demokrasi, yaitu elektoral, liberal, deliberatif/musyawarah, partisipatoris, dan egaliter. Kami kemudian mengembangkan pengukuran baru mengenai cara masyarakat awam memahami demokrasi, yang kemudian digunakan untuk menjawab serangkaian pertanyaan penelitian. *Pertama*, kami bertanya sampai sejauh mana lima dimensi ini bergema di benak masyarakat sebagai suatu konstruksi ideologis yang koheren dan khas. Kami mengidentifikasi dua pemahaman demokrasi yang berbeda telah tumbuh di kalangan masyarakat Indonesia. Pertama, perpaduan antara elemen liberal dan egaliter. Ketika dimensi liberal mempersulit beberapa penelitian yang ada tentang opini publik di Indonesia, penekanan luas pada egalitarianisme justru konsisten dengan penelitian yang menunjukkan bahwa kinerja ekonomi dan luaran substantif (dari

kebijakan) adalah inti dari cara masyarakat Indonesia memahami demokrasi; Kedua, adalah apa yang kami gambarkan sebagai konsep partisipatoris, menunjukkan bahwa sebagian masyarakat Indonesia mengasosiasikan demokrasi sebagai praktik informal dari partisipasi politik.

Kedua, kami bertanya sejauh mana konsep yang berbeda tentang demokrasi berimplikasi pada bagaimana masyarakat Indonesia menilai, mengevaluasi, dan mendukung lembaga-lembaga demokrasi. Jawabannya menjelaskan apakah variasi dalam konsepsi demokrasi menentukan bagaimana masyarakat Indonesia mengevaluasi sistem politik mereka, dan membantu kami mengidentifikasi kekurangan dalam praktik demokrasi yang dapat merusak legitimasi lembaga demokrasi di mata publik. Kami menemukan bahwa dua konsep demokrasi yang diuraikan di atas memang terkait erat dengan kepuasan terhadap demokrasi—tetapi tidak dengan dukungan masyarakat terhadap demokrasi sebagai rezim politik. Hal lain yang juga penting adalah kami menemukan bahwa kedua konsep tersebut terkait dengan kepuasan atas demokrasi melalui cara yang berbeda: ketika pendukung demokrasi egaliter-liberal lebih cenderung tidak puas dengan demokrasi di Indonesia, pendukung demokrasi partisipatoris secara signifikan lebih mungkin untuk puas dengan demokrasi.

Sisa dari bab ini disusun sebagai berikut. Kami mulai dengan membahas kerangka konseptual yang akan membantu kami ketika melakukan analisis. Pada bagian pertama dari bagian empiris, kami menunjukkan kegunaan dari konsep multidimensional demokrasi. Kami melakukannya dengan menganalisis data nasional yang menunjukkan bagaimana laju perkembangan demokrasi Indonesia bervariasi dalam dimensi yang berbeda, baik dari waktu ke waktu maupun relatif terhadap negara demokrasi muda lainnya. Berdasarkan survei publik yang menggunakan dimensi tersebut, kami kemudian beralih ke analisis data yang kami miliki. Kami menutup kesimpulan dengan catatan atas relevansi temuan kami terhadap penelitian tentang konsolidasi demokrasi di Indonesia.

KONSEP MULTIDIMENSI DEMOKRASI

Mengikuti kerangka yang diadopsi oleh Proyek Varietas Demokrasi (Varieties Democracy/V-Dem) (Coppedge dan Gerring, 2011), kami membedakan antara konsep demokrasi elektoral, liberal, partisipatoris, deliberatif, dan egaliter. Syarat yang dibutuhkan agar suatu rezim politik disebut menjalankan prinsip demokrasi adalah adanya berbagai partai atau kandidat yang berbeda saling bersaing untuk mendapatkan suara warga dalam pemilihan yang bebas dan adil. Schumpeter (1942), Przeworski dkk. (2000), dan lainnya pernah mengajukan gagasan demokrasi "minimalis", yang pemilihan umum adalah elemen penting di dalamnya. Konsep demokrasi elektoral ini memerlukan persaingan multipartai di arena yang setara dengan penyelenggara pemilu yang transparan dan dengan lembaga media yang mampu menyediakan informasi yang bisa diandalkan warga.

Namun, makna demokrasi tentu lebih dari sekadar pemilu. Konsep kedua adalah varian liberal—terkadang juga dikenal sebagai "plural"—yang menekankan batasan pada pemerintah terpilih dan prinsip-prinsip hak individu (Fawcett, 2018). Perlindungan dari "tirani mayoritas" penting dalam jenis demokrasi ini. Dengan demikian, perlindungan kebebasan sipil, pembentukan batasan hukum atas kekuasaan—yaitu supremasi hukum—dan pembatasan pelaksanaan kekuasaan oleh pemerintah melalui lembaga dan mekanisme kontrol (*checks and balances*) sangat penting bagi pandangan demokrasi liberal.

Meskipun pemungutan suara penting dalam demokrasi partisipatoris, konsep ini lebih mengutamakan pemerintahan langsung oleh warga negara dan keterlibatan mereka dalam menentukan kebijakan publik (Barber, 2003; Huber dkk., 1997). Karena demokrasi partisipatoris bertumpu pada prinsip bahwa demokrasi adalah pemerintahan oleh rakyat, para ilmuwan yang menggeluti perspektif ini mengkritik fakta bahwa demokrasi kontemporer sangatlah bergantung pada wakil rakyat di lembaga perantara dan jalur elektoral yang formal. Konsep ini menekankan pentingnya interaksi langsung dalam partisipasi politik, seperti pertemuan di balai kota, dengar pendapat publik,

majelis warga, dan mekanisme lainnya seperti referendum dan pemungutan suara, serta keterlibatan melalui organisasi masyarakat sipil.

Konsep demokrasi deliberatif berfokus pada apakah keputusan politik merupakan produk dari musyawarah publik (Cohen, 1997; Fishkin, 1991). Dalam konsep ini, keputusan pemerintah harus dicapai melalui suatu proses dialog yang melibatkan masyarakat. Dialog semacam itu harus diinformasikan dan dihormati, bukan dipandu oleh emosi atau identitas sosial seperti dalam politik. Secara ideal, demokrasi deliberatif menempatkan gagasan yang bersaing tampil saling berdampingan satu sama lain, disertai dengan penyediaan informasi yang dapat dipercaya. Para peserta (proses deliberasi) dipersilakan menyampaikan argumen yang dapat meyakinkan pihak yang berseberangan sehingga keputusan politik akan menjadi produk dari sebuah proses musyawarah. Konsep ini biasanya diukur oleh penilaian para ahli tentang apakah pengambilan keputusan di suatu negara telah sesuai dengan tipe yang ideal ini, dengan fokus terutama pada interaksi antara elit politik dan kualitas wacana publik.

Dan, yang terakhir, konsep egaliter mempertanyakan apakah semua warga negara telah diberdayakan secara setara. Dalam perspektif ini, ketidaksetaraan—ekonomi atau bentuk lainnya—merupakan halangan bagi pengembangan dan pelaksanaan hak dan kebebasan secara penuh (Huber dkk., 1997; Young, 2002). Di atas kertas, warga bisa saja terlihat menikmati kesetaraan hak politik, tetapi ketidaksetaraan berdasarkan kesenjangan ekonomi serta identitas sosial seperti agama, etnis, atau gender, bisa meminggirkan sekelompok segmen masyarakat dari ruang partisipasi politik. Perspektif demokrasi egaliter, dengan demikian, menelisik keadilan distribusi sumber daya materiil dan nonmateriil dalam masyarakat. Pandangan ini mempertanyakan hal-hal seperti apakah warga negara dilindungi dari kemiskinan, apakah semua warga mendapat jaminan untuk mengakses hak-hak dasar mereka, seperti pendidikan dan perawatan kesehatan, dan apakah orang memiliki kesempatan yang sama dalam kehidupan mereka tanpa memandang latar belakang sosial mereka.

Meskipun beberapa perspektif demokrasi tersebut memiliki keterkaitan yang erat dan mungkin berkembang secara bersamaan (Coppedge dan Gerring, 2011), kenyataannya tidak selalu demikian. Misalnya, kesetaraan politik mungkin atau tidak mungkin terkait erat dengan pengembangan skema *check and balances*, sebagaimana ditekankan dalam perspektif liberal. Sebab, hubungan antara keduanya mungkin bergantung pada lintasan sejarah tertentu dari suatu negara. Singkatnya, masing-masing perspektif ini secara konseptual memiliki perbedaan dan secara empiris mandiri antara satu dengan lainnya. Menilai mereka, baik secara individu maupun dalam perbandingan antara satu sama lain, dapat memberikan wawasan baru tentang kinerja demokrasi.

PENDEKATAN MULTIDIMENSIONAL DALAM MELIHAT LINTASAN DEMOKRASI DI INDONESIA

Bagaimana posisi Indonesia dalam berbagai konsep kualitas demokrasi berdasarkan proyek V-Dem? Pada bagian ini, kami meninjau skor Variasi Demokrasi (V-Dem) Indonesia dari waktu ke waktu, dan membandingkannya dengan perkiraan skor agregat yang lebih konvensional berdasarkan penilaian indeks Freedom House dan Polity.[10] Kelebihan utama indeks Freedom House dan Polity adalah mereka menggabungkan berbagai konsep demokrasi yang berbeda ke dalam satu nilai tunggal, yang membantu analis dalam membuat perbandingan ketat terhadap kualitas demokrasi di negara-negara seluruh dunia. Tetapi, ini sekaligus menjadi hambatan utama mereka, karena nilai tunggal tidak memungkinkan kita untuk mengurai dan menganalisis arena demokrasi yang berbeda. Misalnya, jika dua negara mendapatkan skor yang sama—katakanlah, skor 1 pada skala indeks Freedom House, seperti yang terjadi di Afrika Selatan dan Swedia pada

10 Freedom House dan Polity adalah dua indeks yang paling sering digunakan untuk mengukur kualitas demokrasi. Freedom House telah menilai kualitas demokrasi negara-negara sejak awal 1970-an. Mereka memberi skor 1–2,5 untuk negara yang "bebas", 3–5 untuk negara yang "bebas sebagian", dan 5,5–7 untuk negara "tidak bebas". Indeks Polity menilai negara dalam rentang dari otokrasi penuh (–10) hingga demokrasi penuh (10), dimulai pada 1800. Dataset yang dimiliki V-Dem mencakup 202 negara yang dimulai pada tahun 1789.

2018—kita mungkin akan menyimpulkan bahwa tidak ada perbedaan yang signifikan dalam demokrasi yang berkembang di kedua negara tersebut, namun kesimpulan tersebut jelaslah tidak akurat.

Di sisi lain, V-Dem menawarkan beragam indikator yang dapat digunakan peneliti untuk "membangun" indeks yang paling relevan bagi tujuan mereka. Untuk menggambarkan kegunaan data multidimensi tersebut, Gambar 9.1 menunjukkan perubahan skor demokrasi Indonesia dari waktu ke waktu sebagaimana telah diukur oleh Freedom House, Polity, dan indeks elektoral demokrasi V-Dem.[11] Korelasi indikator V-Dem dengan Freedom House dan Polity berada di atas 0,9 dalam kedua kasus, menunjukkan bahwa Freedom House dan Polity terutama mengandalkan konsep demokrasi elektoral.

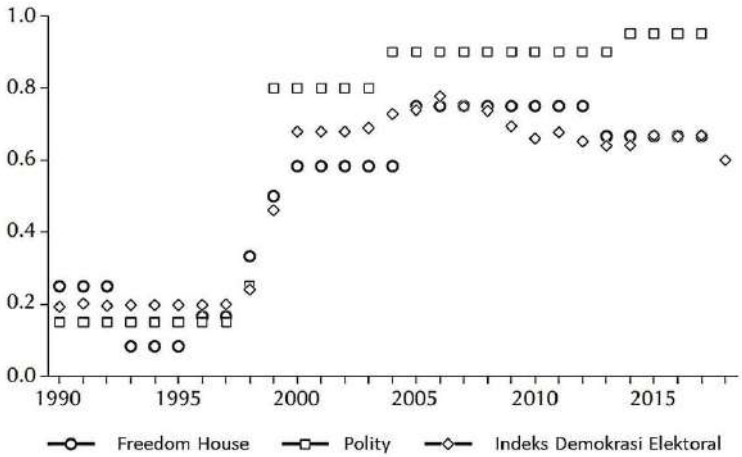
Menurut Freedom House, demokrasi Indonesia menjalani kinerja terbaiknya antara tahun 2005 hingga 2012, dengan sedikit penurunan pada periode berikutnya (Gambar 9.1). V-Dem juga mencatat peningkatan kualitas demokrasi hingga 2005, diikuti dengan penurunan secara pelahan. Tetapi, data dari Polity menunjukkan bahwa demokrasi Indonesia menguat antara 2014 dan 2017. Oleh karena itu, indeks-indeks ini tidak menunjukkan gambaran yang seragam: demokrasi Indonesia menunjukkan kecenderungan menguat berdasarkan data Polity, menurun menurut laporan V-Dem, dan stagnan mengacu pada Freedom House. Kesimpulan yang sangat beragam seperti ini menggarisbawahi pentingnya pengamatan yang lebih dekat terhadap masing-masing dimensi yang telah diuraikan di atas.

Pada Gambar 9.2, kami menampilkan skor Indonesia pada lima konsep demokrasi yang diukur oleh V-Dem. Sejak transisi demokrasi pada 1998–1999, Indonesia menunjukkan pencapaian terbaik dalam dimensi elektoral, sementara terburuk dalam dimensi partisipatoris dan egaliter. Kecenderungan dari berbagai dimensi telah cukup selaras dari waktu ke waktu. Mulai tahun 2000 sampai sekitar 2006, perkiraan kualitas demokrasi meningkat pada semua dimensi, kemudian menurun dari tahun 2006 sampai

11 Semua indeks dikembalikan pada skala interval 0–1. Skor untuk dua subkategori di dalam indeks Freedom House (hak politik dan kebebasan sipil) yang dirata-ratakan dan dibalik.

sekitar tahun 2014, lalu meningkat sedikit hingga 2017 dan sekali lagi menurun pada 2018. Jadi, meskipun terjadi beberapa fluktuasi, demokrasi di Indonesia sangat stabil selama kurun 20 tahun terakhir. Setelah mencapai puncaknya pada tahun 2005–2008, kualitas demokrasi di Indonesia telah menurun sedikit demi sedikit, dan hari ini terlihat tidak sempurna (dengan banyaknya ruang untuk perbaikan) seperti yang terjadi setelah pemilihan umum demokratis pertama pada tahun 1999.

Gambar 9.1 Evolusi demokrasi elektoral di Indonesia, 1990-2018

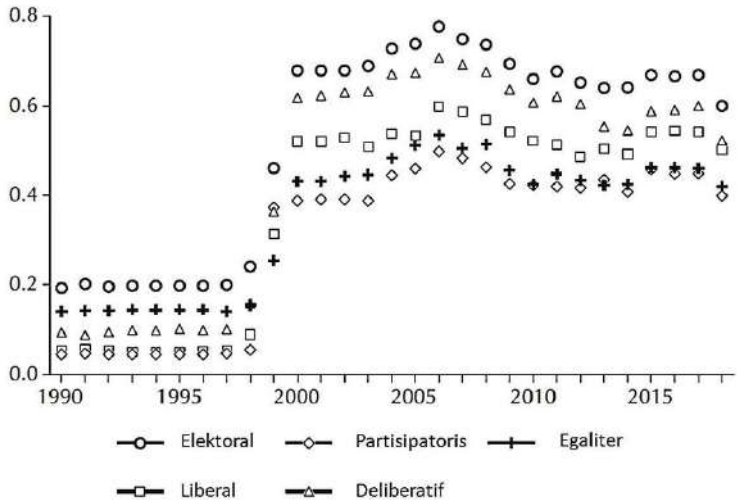


Sumber: Coppedge dkk. (2019).

Untuk lebih menghargai pencapaian dan memahami kekurangan Indonesia pasca-reformasi 1998, sangat penting untuk menempatkan kasus Indonesia dalam konteks komparatif. Bagaimana kinerja Indonesia dibandingkan dengan negara-negara lain yang mengalami transformasi demokratis pada periode yang sama? Untuk menjawab pertanyaan ini, kami mengumpulkan informasi tentang semua negara yang mengalami transisi demokrasi pada 1994–2004, yang merupakan rentang waktu lima tahun sebelum dan setelah pemilihan umum demokratis fundamental di Indonesia pada 1999.[12]

12 Negara-negara tersebut adalah Makedonia, Mozambik, Panama, Ukraina, Moldova dan Malawi pada 1994; Ghana pada 1996; Indonesia, Nigeria dan Armenia pada 1999; Kroasia pada 2000; Peru dan Timor Leste pada 2001; serta Sierra Leone dan Lesotho pada 2002.

Gambar 9.2 Evolusi demokrasi elektoral, liberal, partisipatoris, deliberatif, dan egaliter di Indonesia, 1990-2018



Sumber: Coppedge dkk. (2019).

Gambar 9.3 menunjukkan bagaimana skor Indonesia dalam Indeks Demokrasi Elektoral dibandingkan dengan sekelompok negara demokrasi muda yang beragam ini.[13] Sejak transisi demokrasi berakhir pada 1999, Indonesia telah menjadi salah satu yang terbaik pada dimensi ini (dengan skor rata-rata 0,69 sejak tahun 2000), bersama Kroasia (0,78), Peru (0,77) dan Ghana (0,69), dan telah menghindari fluktuasi yang terlihat di negara-negara seperti Ukraina (0,48), Sierra Leone (0.44) atau Mozambik (0.47).[14]

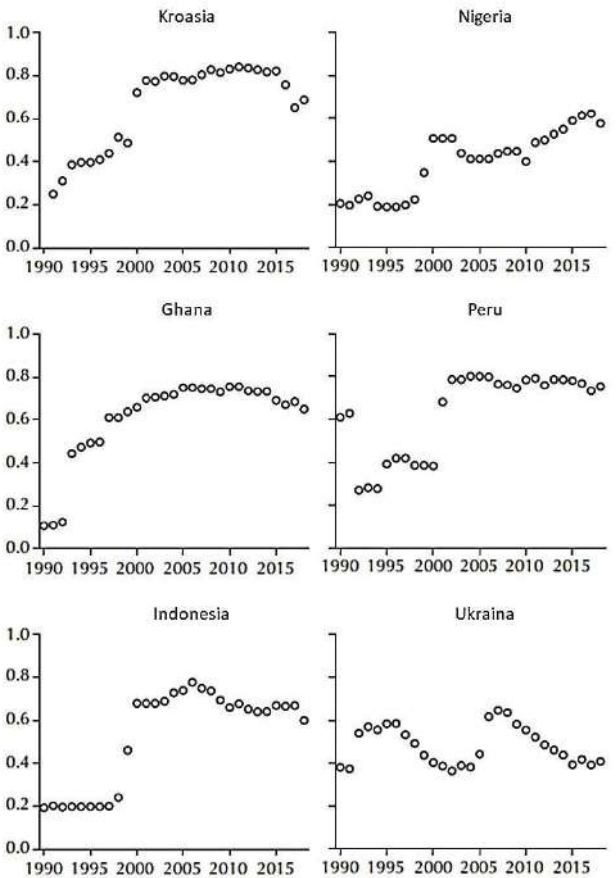
Indonesia memiliki capaian yang kurang baik pada Indeks Demokrasi Liberal (dengan skor rata-rata 0,53) (Gambar 9.4). Namun, hal ini juga terjadi pada setiap negara yang ada dalam kelompok pembanding Peru dan Kroasia, misalnya, meraih skor 0,6, sedangkan beberapa negara lain memiliki skor yang

13 Untuk memfasilitasi inspeksi visual lintas negara dan variasi kronologis, bagan 9.3 menunjukkan enam negara yang lebih terbatas (termasuk Indonesia), yang kami pilih untuk memastikan bahwa berbagai wilayah dunia terwakili.

14 Nilai-nilai ini dihitung sebagai rata-rata dari akhir transisi demokrasi ke titik data terakhir yang tersedia.

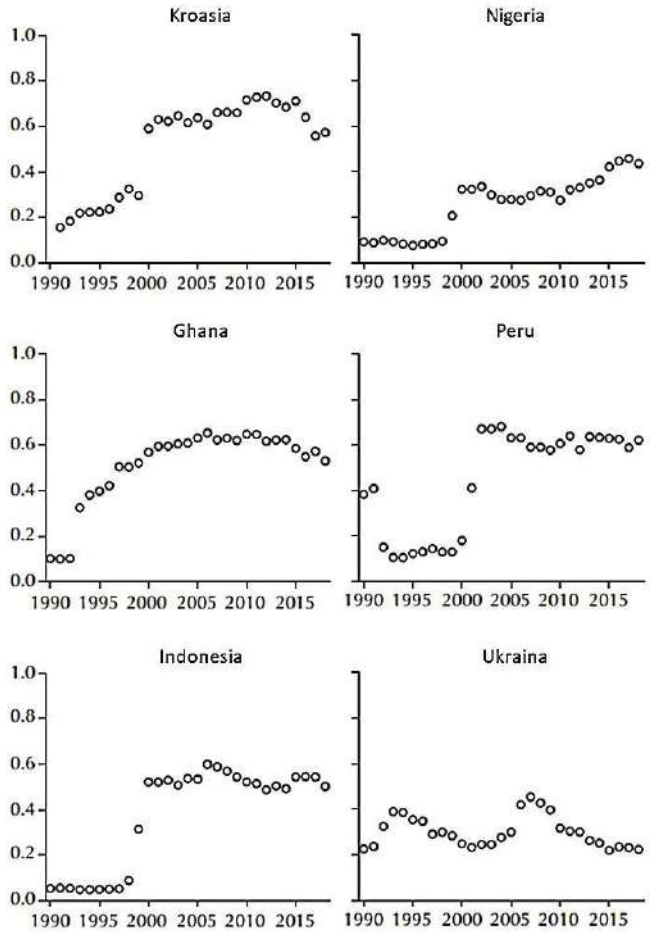
jauh lebih rendah, termasuk Ukraina (0,30), Sierra Leone (0,33), dan Mozambik (0,32). Selain itu, negara-negara dengan capaian terbaik, seperti Kroasia dan Ghana, tampaknya mengalami penurunan kinerja dalam dimensi ini selama beberapa tahun terakhir, sebagaimana yang terjadi di Indonesia.

Gambar 9.3 Indonesia dalam perspektif komparatif: Indeks Demokrasi Elektoral



Sumber: Coppedge dkk. (2019).

Gambar 9.4 Indonesia dalam perspektif komparatif: Indeks Demokrasi Liberal



Sumber: Coppedge dkk. (2019).

Untuk meringkas kecenderungan pada tiga dimensi lainnya, Kroasia dan Peru (keduanya 0,53) memiliki capaian lebih baik daripada Indonesia (0,42) pada dimensi demokrasi partisipatoris; Ghana (0,61) dan Indonesia (0,6) mengungguli sebagian besar negara lain dalam dimensi demokrasi deliberatif; dan Indonesia (0,44) berada di tengah-tengah kelompok negara-negara tersebut pada dimensi demokrasi egaliter, di mana Kroasia (0,62), Ghana (0,5) dan Peru (0,47) menunjukkan kinerja yang lebih baik.

Secara keseluruhan, analisis kami terhadap data tingkat agregat dimensi demokrasi mengungkapkan tiga hal penting. *Pertama*, data menceritakan kisah yang relatif positif mengenai lintasan demokrasi Indonesia. Indonesia telah mencapai kinerja yang baik di semua dimensi dibandingkan dengan negara demokrasi muda lainnya, dan evolusi skornya dari waktu ke waktu tampak lebih stabil daripada sebagian besar negara lain. *Kedua*, kesimpulan mengenai apakah Indonesia mengikuti kecenderungan kemunduran demokrasi global (Lührmann dan Lindberg, 2019) bergantung pada kerangka waktu yang digunakan sebagai acuan. Ketika V-Dem mengalami penurunan nilai indeks yang nyata dari puncaknya pada 2005–2008, pola yang terjadi sesudahnya justru menunjukkan stabilitas. Pada akhirnya, data tingkat negara tersebut menunjukkan bahwa penting untuk membedakan penilaian antara berbagai dimensi demokrasi, setidaknya sampai batas tertentu, karena dimensi-dimensi tersebut secara empiris memang berbeda. Meski banyak penelitian mengandalkan indeks yang menggunakan skor tunggal untuk menilai dan membandingkan kualitas demokrasi suatu negara, kami yakin bahwa memisahkan demokrasi ke dalam dimensi yang berbeda akan memberikan gambaran yang lebih tajam, sensitif, serta akurat terkait kualitas dan perubahannya seiring waktu.

SEBUAH REFLEKSI TERHADAP MASYARAKAT LUAS: KONSEPSI DEMOKRASI DI INDONESIA

Pada bagian ini, kami menanyakan apakah masyarakat awam dapat memahami sifat multidimensional demokrasi yang diuraikan di atas. Menganalisis pemahaman masyarakat luas tentang demokrasi merupakan upaya penting bagi penelitian akademis, sebab gagasan tentang seperti apa seharusnya demokrasi dan harapan terhadap apa yang harus dihasilkan secara rasional akan sangat bertautan dengan tingkat kepuasan demokrasi. Ketika rezim demokratis gagal memastikan kebutuhan mendasar seperti kebebasan sipil, supremasi hukum, dan kemakmuran ekonomi bagi sebagian besar penduduk,

maka akan tumbuh ketidakpuasan masyarakat terhadap institusi demokrasi. Jika orang mengaitkan kegagalan tersebut, bukan pada politisi petahana tetapi pada kemampuan tatanan demokrasi itu sendiri, dukungan terhadap otoritarianisme dapat meningkat dan menjadi ancaman bagi konsolidasi demokrasi (Huang dkk., 2008; Magalhães, 2014). Ide ini sangat relevan dalam konteks Indonesia, yang kepuasan terhadap demokrasi tampaknya berkaitan erat dengan evaluasi kinerja pemerintah (Mujani dan Liddle, 2015; Mujani dkk., 2018).

Berangkat dari argumentasi ini, kami merancang survei guna menyelidiki pemahaman publik mengenai demokrasi di Indonesia, dan sejauh mana mereka terkait dengan kepuasan dan dukungan terhadap demokrasi. Sementara beberapa program penelitian survei internasional, seperti Afrobarometer dan Asia Barometer, mengajukan pertanyaan tentang pemahaman demokrasi, mereka biasanya memiliki dua keterbatasan. Pertama, mereka tidak memperhitungkan seluruh cakupan konsepsi demokrasi. Masing-masing dari lima dimensi yang dibahas di atas memerlukan beberapa komponen yang tidak dapat diselidiki secara menyeluruh hanya dengan menyaringnya menjadi segelintir pertanyaan yang biasanya disertakan dalam survei skala besar. Kedua, pertanyaan yang muncul pada survei pemahaman demokrasi biasanya meminta responden untuk menentukan pilihan di antara alternatif yang berbeda. Dengan demikian, mereka mungkin memaksa responden untuk membuat pilihan yang bersifat artifisial sehingga menghasilkan data yang tidak dapat diandalkan, karena berbagai dimensi demokrasi, meski secara teoritis berbeda, bisa terlihat serupa di benak masyarakat awam.

Oleh karena itu, kami mengembangkan instrumen baru untuk mengukur pemahaman demokrasi pada masyarakat luas berdasarkan dua premis: pertama, demokrasi dapat dikonseptualisasikan sebagai penggabungan dari lima dimensi yang telah dibahas di atas; dan kedua, bahwa dimensi-dimensi ini tidak saling eksklusif satu sama lain. Berdasarkan indikator akan digunakan dalam proyek V-Dem untuk mengukur berbagai dimensi demokrasi, kami merancang total 36 indikator survei,

yang masing-masing diturunkan atau dapat dirujuk dari konsepsi demokrasi tertentu (lima untuk konsep deliberatif, delapan untuk konsep egaliter, sepuluh untuk konsep elektoral, delapan untuk konsep liberal, dan lima untuk konsep partisipatoris).

Kami mengambil sampel sebanyak 2.027 orang Indonesia dengan berbagai latar belakang demografi sebagai responden dan mengisi survei melalui platform berbasis *web* antara Juli dan Agustus 2019. Sebelum mengisi survei, kepada responden disampaikan bahwa masyarakat biasanya memikirkan beragam hal yang diyakini berperan penting bagi demokrasi. Mereka kemudian mendapatkan pertanyaan tentang pandangan mereka terhadap nilai penting 36 indikator tersebut (yang disajikan secara acak) bagi suatu rezim agar dapat dianggap mengusung demokrasi. Pendekatan ini membuka berbagai kemungkinan yang lebih luas terkait pemahaman demokrasi apa yang mungkin beresonansi dengan masyarakat Indonesia, sementara pada saat yang sama membuka kemungkinan adanya berbagai dimensi yang saling terkait erat dalam pemahaman publik tentang apa itu demokrasi dan apa yang harus dilakukan dengan sistem tersebut.

Tabel 9.1 menunjukkan skor rata-rata untuk 36 indikator tersebut pada rentang skala 1 (tidak penting sama sekali untuk menjadi negara demokrasi) hingga 10 (sangat penting). Ini menunjukkan bahwa terdapat variasi substansial di seluruh indikator dan dimensi. Sebagian besar responden setuju bahwa aspek-aspek tertentu sangat penting bagi demokrasi (misalnya, "Semua warga negara dewasa berhak untuk memilih dalam pemilu"), sementara yang lainnya kurang penting (misalnya, "Orang berpartisipasi dalam politik dan kehidupan sipil setelah Pemilu"). Secara keseluruhan, kebanyakan responden mempunyai kemungkinan besar menghubungkan pernyataan egaliter dan liberal dengan demokrasi (dengan skor rerata masing-masing 8,01 dan 7,98) dan paling sulit mengaitkan pernyataan partisipatoris dengan demokrasi (7.29), sedangkan pernyataan deliberatif (7.86) dan elektoral (7.68) berada di antara keduanya. Akan tetapi, seperti yang ditunjukkan di dalam tabel terdapat beberapa variasi lintas pernyataan dalam masing-masing dimensi, yang menunjukkan bahwa responden membedakan antara aspek-

aspek yang umumnya diidentifikasi sebagai bagian dari konsepsi demokrasi yang sama.[15]

Akan tetapi, skor rata-rata ini tidak cukup memberikan informasi apakah masyarakat awam di Indonesia memahami demokrasi sebagai perpaduan dari lima prinsip yang kami ukur tadi. Untuk mendapatkan pemahaman yang lebih baik tentang ini, kami melakukan analisis faktor. Analisis faktor adalah teknik reduksi data untuk menganalisis variasi pola di antara serangkaian variabel, dalam hal ini 36 indikator dalam survei kami. Singkatnya, teknik ini menguji korelasi di antara berbagai indikator tersebut untuk mengidentifikasi kategori pernyataan yang "serupa", yang mungkin disebabkan oleh faktor yang mendasari hal-hal umum. Teknik ini memungkinkan kami untuk menguji apakah tanggapan survei dapat disederhanakan menjadi beberapa kelompok yang mencerminkan lima dimensi demokrasi tadi.[16]

Hasil analisis faktor menunjukkan bahwa dua pemahaman demokrasi yang berbeda dapat diidentifikasi di antara masyarakat Indonesia: egaliter–liberal dan partisipatoris. Untuk mengidentifikasi makna demokrasi yang terkait dengan dua dimensi ini, mari kita kembali ke Tabel 9.1 dan memeriksa pengelompokan bobot faktor terhadap 36 hal tersebut, yakni nilai yang lebih tinggi menunjukkan korelasi yang lebih erat antara hal tersebut dan faktornya.

Faktor pertama berkaitan dengan beberapa indikator dalam pemahaman egaliter (lima dari sepuluh indikator dengan bobot di atas 0,75 ditemukan dalam kategori ini), kemudian juga dengan beberapa indikator dalam pemahaman liberal (pernyataan "Warga negara memiliki hak yang sama terlepas dari ras dan etnis mereka" memiliki pemuatan tertinggi di antara semua perihal yang terkait dengan faktor ini). Dengan demikian, Faktor 1 dapat mewakili pemahaman demokrasi egaliter-liberal dengan lapisan yang majemuk.[17]

---

15 Contohnya, berdasarkan dimensi elektoral, tampaknya responden mempertimbangkan peran media atau peran partai oposisi yang kurang penting bagi demokrasi daripada hak pilih universal atau tidak adanya intimidasi selama pemilihan.

16 Faktor diekstraksi menggunakan komponen utama.

17 Beberapa item yang mewakili konsepsi demokrasi deliberatif, bagaimanapun juga menguat pada faktor pertama ini.

Tabel 9.1 Pemahaman akan konsep demokrasi di Indonesia: hasil dari analisis faktor

Dimensi dan pokok persoalan		Nilai rata-rata	Faktor 1	Faktor 2
Deliberatif				
1	Keputusan diambil atas dasar diskusi rasional	7,34	0,0869	0,2014
2	Keputusan diambil untuk memajukan kebaikan bersama, bukan untuk melindungi kepentingan khusus		**0,5358**	-0,0064
3	Lawan politik saling menghormati bahkan ketika mereka tidak setuju	8,04	**0,6922**	-0,0116
4	Saat mengambil keputusan penting, semua sudut pandang dipertimbangkan	8,12	**0,7375**	0,0488
5	Pemerintah menjelaskan keputusannya kepada pemilih	7,80	**0,6992**	0,2572
Egaliter				
6	Warga negara memiliki hak dan kesempatan yang sama dalam hidup, terlepas dari asal kelompok sosialnya	8,01	0,3097	-0,0070
7	Kebijakan pemerintah membantu mengurangi perbedaan antara si kaya dan si miskin	7,72	0,4269	0,0060
8	Akses pendidikan dijamin untuk semua	8,24	**0,7567**	-0,0439
9	Akses kesehatan dijamin untuk semua	8,27	**0,8238**	-0,0667
10	Pemerintah melindungi semua warga negara dari kemiskinan	8,12	**0,8340**	0,0432
11	Pemerintah menjamin hukum dan ketertiban untuk semua	8,22	**0,8401**	-0,0064

12	Subsidi pekerjaan diberikan kepada mereka yang tidak memiliki pekerjaan	7,45	**0,5880**	0,3331
13	Barang publik seperti jalan dan infrastruktur lainnya disediakan	8,19	**0,8440**	0,0257
Elektoral				
14	Media memberikan informasi yang dapat dipercaya kepada warga untuk menilai pemerintah	7,49	0,0996	0,1999
15	Semua warga negara dewasa memiliki hak untuk memilih dalam pemilihan	8,39	**0,7892**	0,0282
16	Partai-partai oposisi bebas beroperasi, mengkritik pemerintah, dan mencalonkan diri dalam pemilihan	7,16	-0,1798	**0,6456**
17	Pemilihan bebas dari kecurangan	7,95	**0,5998**	-0,1162
18	Orang-orang bebas mendiskusikan politik di ruang publik	7,20	-0,0496	**0,6744**
19	Pemilihan bebas dari intimidasi	8,10	**0,7334**	-0,0026
20	Orang-orang bebas melakukan demonstrasi dan protes	7,15	0,1347	0,7120
21	Pemilihan bebas dari jual beli suara	7,97	**0,7716**	-0,0168
22	Partai politik menawarkan alternatif kebijakan yang jelas	7,63	**0,6402**	0,2931
23	Pemerintah dihukum dalam pemilihan ketika mereka telah melakukan pekerjaan yang buruk	7,91	**0,8156**	0,1319
Liberal				
24	Hukum diterapkan dengan cara yang sama untuk semua warga negara	8,85	0,2803	-0,0346

25	Warga negara memiliki hak untuk memiliki properti	7,84	0,3773	0,1780
26	Warga negara memiliki hak yang sama terlepas dari orientasi seksualnya	7,54	0,4205	0,2318
27	Pengadilan dapat menghentikan pemerintah jika ia bertindak melawan konstitusi	7,86	**0,6065**	0,2560
28	Laki-laki dan perempuan memiliki hak yang sama	8,23	**0,6351**	0,1119
29	Warga negara berhak memilih dan menganut agama apapun	8,38	0,7779	-0,0014
30	Warga negara memiliki hak yang sama terlepas dari ras dan etnis mereka	8,31	**0,8569**	-0,0296
31	Parlemen menjaga pemerintah bertanggung jawab atas apa yang dilakukannya	7,94	**0,7262**	0,1883
Partisipatoris				
32	Orang-orang berpartisipasi dalam politik dan kehidupan sipil di luar pemilihan	7,00	-0,1315	**0,5419**
33	Pemilih mendiskusikan politik dengan orang yang mereka kenal sebelum memutuskan bagaimana memilih	7,02	-0,0187	**0,6437**
34	Perempuan berpartisipasi dalam politik seperti halnya laki-laki	7,81	0,3973	0,3186
35	Warga tertarik pada isu-isu politik	7,07	0,1803	**0,7351**
36	Warga memiliki keputusan akhir tentang isu-isu politik yang paling penting dengan memilih mereka secara langsung dalam referendum	7,61	**0,5550**	0,4471

Catatan: Analisis faktor dengan N = 1,939. Faktor utama-komponen diperoleh dengan rotasi miring (promax).

Temuan ini sejalan dengan penelitian sebelumnya tentang opini publik di Indonesia yang menunjukkan bahwa konsepsi demokrasi egaliter tersebar luas (Aspinall dkk., 2020). Berbeda dengan penelitian sebelumnya, analisis kami menunjukkan bahwa pandangan demokrasi liberal dan egaliter memiliki keterkaitan erat. Meskipun dimensi-dimensi tersebut memiliki perbedaan yang jelas menurut para ilmuwan politik berbasis empiris, dimensi ini tidak secara tegas dibedakan dalam benak masyarakat Indonesia, yang menganggapnya sebagai hal yang tak dapat dipisahkan. Selanjutnya, para pakar di bidang perilaku pemberian suara (*voting behavior*) berpendapat bahwa dukungan untuk demokrasi di Indonesia bergantung pada kinerja pemerintah atau pada kemampuan rezim demokrasi membawa kesejahteraan ekonomi sosial yang diinginkan (Mujani dkk., 2018). Kami menemukan bahwa hubungan antara kinerja dan demokrasi menjadi semakin dekat. Dalam mengungkapkan pandangan tentang pemahaman tentang demokrasi, masyarakat Indonesia melihat unsur egaliter yang berkaitan dengan pembangunan sosial ekonomi sebagai konsep mendasar dari demokrasi itu sendiri.

Faktor kedua mencerminkan dimensi partisipatoris, dengan tiga dari lima indikator terkait pemahaman partisipatoris mendapat bobot yang tinggi. Faktor ini juga terkait erat dengan dua indikator dari dimensi elektoral yang mengukur aspek informal partisipasi: "Orang bebas untuk berdemonstrasi dan memprotes" dan "Orang bebas berdiskusi politik di muka umum". Menonjolnya dimensi ini dalam opini publik menunjukkan pentingnya partisipasi politik di benak banyak masyarakat Indonesia. Walaupun beberapa akademisi yang menggeluti kajian Indonesia menggambarkan kondisi politik negara Indonesia terus didominasi oleh oligarki (Hadiz dan Robison, 2013; Winters, 2013)—dan memang skor V-Dem untuk demokrasi partisipatoris merupakan yang terendah di antara kelima dimensi tersebut—banyak orang yang terus memandang partisipasi politik dan keterlibatan sipil sebagai inti

berdemokrasi. Temuan ini selaras dengan analisis yang menyoroti pentingnya keterlibatan sipil demi keberlangsungan demokrasi Indonesia (Lussier dan Fish, 2012), dan menunjukkan relevansi yang berkelanjutan dari warisan politik informal dan progresif di Indonesia (Dibley dan Ford, 2019).

APA YANG MENJELASKAN PERBEDAAN KONSEP DEMOKRASI?

Setelah menetapkan terdapatnya dua konsep dominan tentang demokrasi di masyarakat Indonesia, yaitu liberal-egaliter dan partisipatoris, sekarang kita beralih ke pertanyaan tentang variasi. Apakah kedua konsep demokrasi ini sangat bervariasi berdasarkan kelompok sosial, atau merujuk preferensi politik dan ideologi tertentu? Untuk menjawab pertanyaan ini, kami menentukan model regresi berganda yang sederhana guna menguji faktor sosiodemografi, sikap, dan politik yang dapat menjelaskan variasi dalam konsepsi demokrasi.[18] Hasil dari analisis ini akan disajikan pada Tabel 9.2.

Pertama, kami menemukan bahwa pendidikan dan usia berhubungan positif dengan kedua konsep demokrasi tersebut. Responden yang berpendidikan lebih tinggi dan lebih tua cenderung memiliki pemahaman yang lebih jelas, baik itu demokrasi liberal-egaliter atau partisipatoris. Keterkaitannya dengan tingkat pendidikan menunjukkan bahwa konsep demokrasi mungkin berhubungan dengan kompleksitas

18 Responden dikelompokkan menjadi empat kategori umur, lima tingkat pendidikan, dan lima kelompok pendapatan, seperti yang ditunjukkan pada Tabel 9.2. Jenis kelamin dan wilayah diukur dengan variabel biner (0 = pria, 1 = perempuan; 0 = perkotaan, 1 = pedesaan). Dukungan terhadap presiden petahana, Joko Widodo (Jokowi), diukur dengan menanyakan apakah responden puas dengan cara presiden menangani pekerjaannya, dan kepuasan hidup (atau kebahagiaan) dengan meminta responden menilai tingkat kepuasan hidup mereka dalam skala mulai dari 1 hingga 10, di mana nilai yang lebih tinggi menunjukkan tingkat kepuasan yang lebih tinggi. Dalam kasus politik Islam dan populisme, kami mengikuti karya yang lebih dulu ada dan telah mengukur kedua konstruksi ini dalam konteks Indonesia (Fossati 2019; Fossati dan Mietzner, 2019).

politik atau pengetahuan tentang politik, karena individu yang berpendidikan tinggi mungkin lebih mampu menghargai makna dari 36 indikator dan mengevaluasinya. Sementara keterkaitan dengan usia dapat menunjukkan bahwa konsep demokrasi berkembang dan terkonsolidasi dari waktu ke waktu sebagai bagian dari proses sosialisasi politik seseorang, meskipun mungkin tetap ada faktor sejarah yang mendorong perbedaan antar kelompok, seperti perbedaan kondisi politik, sosial ekonomi, dan teknologi manakala para pemilih pertama-tama mengembangkan pemahaman mereka tentang demokrasi. Oleh karena itu, faktor sosiodemografi memiliki pengaruh penting terhadap bangunan konsep demokrasi seseorang, karena faktor tersebut menentukan apakah seseorang memiliki gagasan yang koheren mengenai demokrasi. Namun, hal-hal tersebut tidak dengan sendirinya menginformasikan kepada kami pemahaman demokrasi mana yang mungkin dimiliki seseorang.

Kedua, adanya dua orientasi ideologis yang membayangi panggung politik Indonesia, yaitu Islam politik dan populisme, yang memiliki kaitan dengan variasi penting dalam pemahaman mengenai demokrasi. Responden yang dapat dikategorikan sebagai kelompok Islamis (merupakan mereka yang sangat percaya bahwa seharusnya pemerintah Indonesia memprioritaskan Islam daripada agama lain) jauh lebih kecil kemungkinannya daripada individu pluralis untuk merujuk pada pemahaman demokrasi yang direfleksikan oleh faktor liberal-egaliter. Hal tersebut meyakinkan kami bahwa dimensi ini memang bisa dikategorikan sebagai liberal sekaligus egaliter, karena penelitian sebelumnya telah menyoroti hubungan antara Islamisme dan iliberalisme baik dalam wacana politik (Hadiz, 2018) maupun sikap massa (Fossati, 2019).

Tabel 9.2 Penentu dari pemahaman atas konsep demokrasi

Variabel	Konsepsi egaliter-liberal	Konsepsi partisipatoris
	(1)	(2)
Kelompok umur = 2, 25-34	0,0220	0,0495
	(0,0501)	(0,0515)
Kelompok umur = 3, 35-44	0,155***	0,115*
	(0,0573)	(0,0589)
Kelompok umur = 4, 45 atau lebih tua	0,281**	0,214***
	(0,0715)	(0,0735)
Jenis kelamin	0,0779*	-0,0470
	(0,0420)	(0,0431)
Muslim	0,0969*	0,105*
	(0,0585)	(0,0602)
Wilayah perdesaan	-0,115**	-0,0817*
	(0,0460)	-(0,0472)
Pendidikan = 2, sekolah menengah pertama	0,226**	-0,0559
	(0,0990)	(0,102)
Pendidikan = 3, sekolah menengah atas	0,345***	0,158*
	(0,0891)	(0,0916)
Pendidikan = 4, diploma	0,398***	0,224**
	(0,102)	(0,105)
Pendidikan = 5, perguruan tinggi/pascasarjana	0,403***	0,291***
	(0,106)	(0,109)
Penghasilan = 2, Rp 2.000.000-3.999.000	0,0452	-0,0867
	(0,0617)	(0,0634)
Penghasilan = 3, Rp 4.000.000-5.999.000	-0,0507	-0,165***
	(0,0605)	(0,0622)
Penghasilan = 4, Rp 6.000.000-7.999.000	-0,0611	-0,0446
	(0,0780)	(0,0802)
Penghasilan = 5, Rp 8.000.000 atau lebih	0,0498	-0,0391
	(0,0712)	(0,0732)
Jokowi	0,00581	0,0317
	(0,0248)	(0,0255)

Islam politis	-0,0970***	0,0102
	(0,0190)	(0,0195)
Populisme	0,0340	0,0885**
	(0,0213)	(0,0219)
Kebahagiaan	0,173***	0,158***
	(0,00943)	(0,00969)
Konstan	-1.623***	-1.776***
	(0,170)	(0,175)
Observasi	2,027	2,027
R^2	0,209	0,164
Log-likelihood	-2593	-2649

Catatan: Model menyertakan efek tetap untuk kepulauan (tidak dilaporkan). Kesalahan standar (*standard errors*) ada dalam tanda kurung. *** = $p < 0,01$; ** = $p < 0,05$; *$p<0,10$.

Sementara itu, populisme berkaitan positif dengan konsep demokrasi partisipatoris. Kaum populis cenderung memandang dunia sosial-politik terbagi menjadi dua kubu yang homogen, yaitu elite dan massa, dan mereka umumnya berpandangan negatif terhadap elite (Fossati dan Mietzner, 2019). Berdasarkan temuan kami, kelompok seperti itu lebih cenderung memiliki konsep demokrasi partisipatoris yang kuat. Salah satu interpretasi dari hasil ini adalah bahwa kaum populis di Indonesia lebih kritis terhadap pandangan yang berlaku dan mapan tentang demokrasi, terutama terhadap gagasan pembangunan konsensus dan kompromi yang diagungkan oleh para simpatisan demokrasi partisipatoris. Sebaliknya, kaum populis menghargai partisipasi langsung dalam kehidupan politik setelah Pemilu, melalui organisasi sipil dan pertemuan-pertemuan antarkomunitas.

KEPUASAN DAN DUKUNGAN UNTUK DEMOKRASI

Terakhir, kami mengeksplorasi implikasi dari pemahaman atas demokrasi terhadap bagaimana masyarakat Indonesia mengevaluasi rezim politik mereka. Untuk melakukannya, kami mengandalkan jawaban atas tiga pertanyaan survei kami.

Pertanyaan pertama adalah apakah responden percaya bahwa Indonesia adalah negara demokrasi. Secara khusus, para responden ditanyai apakah Indonesia paling tepat digambarkan sebagai: (1) bukan negara demokrasi; (2) demokrasi dengan masalah serius; (3) demokrasi dengan masalah kecil; atau (4) demokrasi penuh. Mayoritas responden pada sampel kami cukup kritis terhadap kondisi demokrasi kontemporer di Indonesia, dengan lebih dari setengahnya menggambarkan bahwa negara mereka bukan negara demokrasi (5,3 persen) atau sebagai demokrasi tapi dengan persoalan serius (45 persen). Sebagian kecil responden menganggap Indonesia menjalankan demokrasi penuh (15 persen), dan sisanya (34,7 persen) menganggap Indonesia adalah negara demokrasi dengan masalah kecil.

Pertanyaan kedua meliputi apakah responden puas terhadap praktik demokrasi di Indonesia. Sekali lagi, empat pilihan disediakan, mulai dari "sangat tidak puas" hingga "sangat puas". Jawaban dari pertanyaan ini hanya sedikit berhimpitan dengan jawaban dari pertanyaan sebelumnya: mayoritas dari 61 persen sampel merasa puas atau sangat puas dengan bagaimana demokrasi bekerja di negara mereka, sementara sebagian yang lebih kecil merasa agak tidak puas (30 persen) atau sangat tidak puas (9 persen).

Terakhir, kami menanyakan tentang dukungan terhadap demokrasi sebagai rezim politik melalui pertanyaan berikut: "Apakah Anda setuju atau tidak setuju dengan pernyataan berikut: '*Dalam demokrasi mungkin terdapat masalah, tapi demokrasi tetap merupakan bentuk pemerintahan terbaik untuk Indonesia.*'" Dukungan akan demokrasi sangatlah tinggi di Indonesia, seperti yang ditunjukkan oleh beberapa penelitian (Fossati dkk., 2017). Sampel kami sejalan dengan konsensus ini: 24,7 persen responden sangat

setuju dengan pernyataan ini; 61,0 persen setuju dan hanya 14,3 persen tidak setuju atau sangat tidak setuju.

Tabel 9.3 memperkirakan pengaruh pemahaman demokrasi pada tataran evaluasi rezim politik Indonesia. Dua kolom pertama (penilaian apakah Indonesia adalah negara demokrasi, dan kepuasan terhadap cara demokrasi bekerja di Indonesia) menunjukkan bahwa baik demokrasi liberal-egaliter maupun partisipatoris sangat terkait dengan evaluasi sistem politik Indonesia—tetapi dalam haluan yang berbeda. Oleh karena itu, responden dengan pemahaman demokrasi liberal-egaliter yang lebih kuat cenderung tidak percaya bahwa Indonesia adalah negara demokrasi atau merasa puas dengan cara kerja demokrasi, sedangkan responden dengan konsep demokrasi partisipatoris lebih cenderung menggambarkan sistem politik di Indonesia saat ini sebagai negara demokrasi, dan merasa puas dengannya.

Hubungan empiris yang kuat ini menunjukkan bahwa pemahaman demokrasi sangat penting dalam menciptakan kepuasan publik terhadap demokrasi. Masyarakat Indonesia yang tidak puas terhadap praktik demokrasi negaranya adalah mereka yang lebih cenderung memiliki pemahaman demokrasi liberal-egaliter yang kuat daripada memandang demokrasi sebagai masalah partisipasi informal belaka. Hanya saja, model ketiga menunjukkan kepada kita bahwa percabangan dalam hubungan antara pemahaman dan kepuasan atas demokrasi tidak merambah ranah *dukungan* terhadap demokrasi. Kedua pemahaman demokrasi ini berasosiasi positif dengan keyakinan bahwa demokrasi, meski memiliki banyak kekurangan, adalah bentuk pemerintahan terbaik bagi Indonesia. Oleh karena itu, memiliki gagasan yang kuat serta jelas mengenai arti penting menjadi negara demokratis akan menghasilkan dukungan publik yang lebih tinggi terhadap penerapan demokrasi sebagai rezim yang paling sesuai di Indonesia, terlepas dari konsep demokrasi spesifik apa yang hendak diterapkan.

Tabel 9.3 Pengaruh pemahaman atas konsep demokrasi pada evaluasi sistem politik Indonesia

Variabel	Percaya Indonesia adalah negara demokrasi (1)	Puas dengan bagaimana demokrasi bekerja (2)	Mendukung demokrasi Indonesia (3)
Egaliter-liberal	-0,244***	-0,280**	0,150**
	(0,0600)	(0,0609)	(0,0635)
Partisipatoris	0,262***	0,371**	0,265***
	(0,0584)	(0,0984)	(0,0622)
Kelompok umur = 2, 25-34	0,0505	0,0984	-0,0794
	(0,111)	(0,129)	(0,119)
Kelompok umur = 3, 35-44	-0,00229	0,309*	0,0220
	(0,127)	(0,160)	(0,170)
Kelompok umur = 4, 45 atau lebih tua	0,159	-0,211**	0,0443
	(0,158)	(0,0945)	(0,0992)
Jenis kelamin	-0,348***	-0,0261	-0,390***
	(0,0934)	(0,134)	(0,139)
Muslim	0,418***	-0,0704	-0,0970
	(0,129)	(0,103)	(0,139)
Wilayah perdesaan	0,0924	-0,0704	-0,0970
	(0,101)	(0,103)	(0,109)
Pendidikan = 2, sekolah menengah pertama	-0,00972	-0,0251	0,253
	(0,226)	(-0,231)	(0,237)
Pendidikan = 3, sekolah menengah atas	0,0204	-0,246	0,230
	(0,205)	(0,209)	(0,214)
Pendidikan = 4, diploma	0,0521	-0,244	-0,0473
	(0,233)	(0,237)	(0,245)
Pendidikan = 5, perguruan tinggi/pascasarjana	-259	-0,0656	0,435*
	(0,242)	(0,247)	(0,255)
Penghasilan = 2, Rp 2.000.000-3.999.000	-0,208	-0,0427	0,161
	(0,136)	(0,138)	(0,145)

Penghasilan = 3, Rp 4.000.000-5.999.000	-0,522***	-0,126	0,104
	(0,135)	(0,136)	(0,143)
Penghasilan = 4, Rp 6.000.000-7.999.000	0,304	-0,227	0,323*
	(0,172)	(0,174)	(0,185)
Penghasilan = 5, Rp 8.000.000 atau lebih	-0,372**	-0,319**	0,458***
	(0,157)	(0,161)	(0,170)
Jokowi	0,831***	1,290***	0,619***
	(0,0606)	(0,0642)	(0,0620)
Islam politis	-0,0221	0,128***	-0,00573
	(0,0430)	(0,0491)	(0,0462)
Populisme	0,0799*	0,142***	0,197***
	(0,0476)	(0,0491)	(0,0526)
Kebahagiaan	0,102***	0,124***	0,0647***
	(0,0238)	(0,0239)	(0,0250)
Observasi	2,027	2,027	2,027
Log-likelihood	-2147	-2025	-1811

Catatan: Model menyertakan efek tetap untuk kepulauan (tidak dilaporkan). Kesalahan standar (*standard errors*) ada dalam tanda kurung. *** = $p < 0,01$; ** = $p < 0,05$; *$p<0,10$.

KESIMPULAN

Bab ini mengadopsi kerangka berpikir yang memosisikan demokrasi sebagai bangunan multidimensional yang kemudian diterapkan pada kasus Indonesia, mempelajari lintasan perjalanan demokrasi Indonesia selama 20 tahun terakhir dan pemahaman demokrasi yang hidup di kalangan masyarakat luas. Membedakan antara berbagai dimensi demokrasi seharusnya bisa mempertajam kemampuan kita untuk mengidentifikasi kelemahan dalam praktik demokrasi Indonesia yang bisa membakar ketidakpuasan publik dan merongrong tata kelola pemerintahan yang demokratis. Analisis kami tentang opini publik menunjukkan bahwa ini adalah pengantar yang bermanfaat untuk penelitian lebih lanjut, sebab pemahaman demokrasi memiliki implikasi penting untuk konsolidasi demokrasi dari perspektif opini publik.

Seringkali dikatakan bahwa masyarakat Indonesia memandang demokrasi terutama berdasarkan luaran kebijakan—bahwa dukungan mereka terhadap demokrasi bergantung pada kemampuan demokrasi untuk mewujudkan pembangunan ekonomi (Mujani dkk., 2018). Kontribusi pertama kami pada perdebatan ini adalah menyarankan bahwa pandangan ini seharusnya ditinjau ulang. Jika kita membiarkan berbagai konsepsi demokrasi tersebut untuk saling melengkapi, dan masyarakat awam dapat secara simultan memiliki pandangan yang berbeda mengenai demokrasi dan apa yang harus dilakukan oleh tatanan tersebut, maka gambaran berbeda tentang preferensi demokrasi populer akan muncul. Luaran kebijakan memang penting, tetapi masyarakat awam tidak membedakan antara konsep demokrasi egaliter dan liberal: sebaliknya, mereka melihatnya sebagai sesuatu yang tidak terpisahkan. Namun demikian, ada juga segmen masyarakat yang memahami demokrasi dengan titik pandang yang berbeda, yang kami definisikan sebagai partisipatoris. Ini menunjukkan bahwa memang ada beberapa keragaman cara orang Indonesia dalam memandang demokrasi.

Kontribusi kedua kami adalah untuk menunjukkan bahwa terdapat hubungan antara pemahaman demokrasi dengan keyakinan ideologis yang berbeda: kelompok Islamis cenderung tidak menerima egalitarianisme liberal, sementara kelompok populis lebih cenderung memahami demokrasi dalam istilah partisipatoris.

Terakhir, kami menunjukkan bahwa pemahaman demokrasi yang berbeda memiliki implikasi pada bagaimana masyarakat Indonesia membuat penilaian tentang kualitas dan kinerja pemerintahan yang demokratis. Meski mayoritas masyarakat Indonesia tetap berkomitmen pada demokrasi sebagai rezim politik, banyak yang tidak puas dengan bagaimana demokrasi dipraktikkan. Masyarakat yang memegang pandangan demokrasi partisipatoris lebih mungkin puas dengan cara kerja demokrasi, sementara mereka yang memandang demokrasi dalam istilah liberal-egalitarian cenderung tidak merasa puas. Hal tersebut cukup mengejutkan, sebab data V-Dem menunjukkan bahwa dimensi partisipatoris adalah yang paling buruk konsolidasinya—

sedangkan para analisis terkemuka tentang demokrasi Indonesia menyatakannya sebagai rezim yang didominasi elit-elit pemangsa (Hadiz dan Robison, 2013). Namun, kami menemukan bahwa mereka yang memandang demokrasi terutama sebagai masalah partisipasi publik lebih, alih-alih kurang, puas dengan demokrasi Indonesia. Temuan ini membutuhkan penelitian lebih lanjut tentang praktik partisipasi publik dalam demokrasi Indonesia, khususnya dimensi informal. Namun, secara keseluruhan, ketika ditanya apakah jenis rezim lainnya akan lebih disukai dibanding rezim demokratis, masyarakat Indonesia menegaskan komitmen mereka terhadap status quo. Bagi mayoritas masyarakat Indonesia, apresiasi atas kemajuan demokrasi yang dicapai sejauh ini tampaknya mengalahkan rasa frustrasi akan pekerjaan yang masih perlu dilakukan.

REFERENSI

Aspinall, E., D. Fossati, B. Muhtadi, dan E. Warburton. 2020. 'Elites, masses, and democratic decline in Indonesia'. *Democratization* 27(4): 505–26.

Barber, B. 2003. *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley, CA: University of California Press.

Chu, Y. dan M. Huang. 2010. 'The meanings of democracy: solving an Asian puzzle'. *Journal of Democracy* 21(4): 114–22.

Cohen, J. 1997. 'Procedure and substance in deliberative democracy'. Dalam *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*, diedit oleh J. Bohman dan W. Rehg, 407–38. Cambridge: MIT Press.

Coppedge, M. dan J. Gerring. 2011. 'Conceptualizing and measuring democracy: a new approach'. *Perspectives on Politics* 9(2): 247–67.

Coppedge, M., J. Gerring, C.H. Knutsen, S.I. Lindberg, J. Teorell, D. Altman, M. Bernhard, dkk. 2019. 'V-Dem dataset—version 9'. Gothenburg: Varieties of Democracy Institute. https://doi.org/10.23696/vdemcy19

Dibley, T. dan M. Ford. 2019. *Activists in Transition: Progressive Politics in Democratic Indonesia*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Fawcett, E. 2018. *Liberalism: The Life of an Idea*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Fishkin, J.S. 1991. *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*. New Haven, CT: Yale University Press.

Fossati, D. 2019. 'The resurgence of ideology in Indonesia: political Islam, *aliran* and political behavior'. *Journal of Current Southeast Asian Affairs* 38(2): 119–48.

Fossati, D. dan M. Mietzner. 2019. 'Analyzing Indonesia's populist electorate: demographic, ideological and attitudinal trends'. *Asian Survey* 59(5): 769–94.

Fossati, D., Y.-F. Hui, dan S.D. Negara. 2017. 'The Indonesia National Survey Project: economy, society and politics'. *Trends in Southeast Asia* No. 10. Singapore: ISEAS – Yusof Ishak Institute.

Hadiz, V.R. 2018. 'Imagine all the people? Mobilising Islamic populism for rightwing politics in Indonesia'. *Journal of Contemporary Asia* 48(4): 566–83.

Hadiz, V.R. dan R. Robison. 2013. 'The political economy of oligarchy and the reorganization of power in Indonesia'. *Indonesia* 96(1): 35–57.

Huang, M., Y. Chang, dan Y. Chu. 2008. 'Identifying sources of democratic legitimacy: a multilevel analysis'. *Electoral Studies* 27(1): 45–62.

Huber, E., D. Rueschemeyer, dan J.D. Stephens. 1997. 'The paradoxes of contemporary democracy: formal, participatory, and social dimensions'. *Comparative Politics* 29(3): 323–42.

Lührmann, A. dan S.I. Lindberg. 2019. 'A third wave of autocratization is here: what is new about it? *Democratization* 26(7): 1,095–113.

Lussier, D.N. dan M.S. Fish. 2012. 'Indonesia: the benefits of civic engagement'. *Journal of Democracy* 23(1): 70–84.

Magalhães, P.C. 2014. 'Government effectiveness and support for democracy'. *European Journal of Political Research* 53(1): 77–97.

Mietzner, M. 2013. 'Fighting the hellhounds: pro-democracy activists and party politics in post-Suharto Indonesia'. *Journal of Contemporary Asia* 43(1): 28–50.

Mujani, S. dan R.W. Liddle. 2015. 'Indonesia's democratic performance: a popular assessment'. *Japanese Journal of Political Science* 16(2): 210–26.

Mujani, S., R.W. Liddle, dan K. Ambardi. 2018. *Voting Behavior in Indonesia since Democratization: Critical Democrats*. Cambridge: Cambridge University Press.

Przeworski, A., M.E. Alvarez, J.A. Cheibub, dan F. Limongi. 2000. *Democracy and Development: Political Institutions and Well-being in the World, 1950–1990*. Cambridge: Cambridge University Press.

Schumpeter, J.A. 1942. *Capitalism, Socialism and Democracy*. London: Routledge.

Warburton, E. dan E. Aspinall. 2019. 'Explaining Indonesia's democratic regression: structure, agency and popular opinion'. *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs* 41(2): 255–85. https://www.muse.jhu.edu/article/732138

Winters, J.A. 2013. 'Oligarchy and democracy in Indonesia'. *Indonesia* 96(1): 11–33.

Young, I.M. 2002. *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.

BAGIAN 4

Institusi-Institusi Demokrasi

10 Meninjau kembali partai politik di Indonesia: eksklusivisme sistemik, personalisasi pemilu, dan merosotnya demokrasi intra-partai

Marcus Mietzner

Penulis tidak bertanggung jawab atas hasil terjemahan pada bab ini karena tidak melakukan tinjauan atas hasil terjemahan.

Sebagai aktor kunci di negara demokrasi, partai politik tak terhindarkan untuk menjadi bagian dari krisis yang memengaruhi demokrasi (Cyr, 2017; Lisi, 2018). Bahkan, di negara Barat yang demokrasinya mapan sekalipun, meningkatnya ketidakmampuan partai untuk mewakili aspirasi pemilih luas telah melahirkan populisme antipartai dan anti-kemapanan (Lochocki, 2017). Di negara demokrasi yang lebih baru, tren ini bahkan lebih menonjol, di mana lemahnya mekanisme kontrol kelembagaan menyulitkan sistem yang ada untuk mengendalikan munculnya pemimpin populis otoritarian seperti yang mampu dilakukan oleh sebagian besar negara demokrasi mapan (Lupu, 2016). Pemimpin seperti Rodrigo Duterte di Filipina, yang menewaskan ribuan warga melalui perang narkobanya, maupun Narendra Modi di India, yang melakukan diskriminasi besar-besaran terhadap warga muslim melalui kebijakan kependudukannya, telah menggunakan sentimen *anti-sistem* yang meluas untuk mewujudkan agenda illiberal mereka. Sebuah kecenderungan yang sebenarnya bisa

diperlunak atau bahkan dicegah oleh tradisi demokrasi deliberatif berbasis partai yang lebih kuat. Oleh karenanya, di Filipina dan India, dan juga di tempat lain, krisis demokrasi pada dasarnya adalah krisis politik partai konvensional (Invernizzi-Accetti dan Wolkenstein, 2017).

Indonesia bukanlah sebuah pengecualian. Baik di Pemilu 2014 dan 2019, calon presiden yang berhaluan populis moderat (Joko Widodo) berhadapan dengan calon presiden populis yang bergaya radikal (Prabowo Subianto), dan meskipun kontestasi tersebut dimenangkan oleh kubu moderat (Aspinall dan Mietzner, 2014, 2019), ketiadaan kandidat dari partai politik mapan telah menunjukkan menguatnya peminggiran dan kemerosotan partai. Di bawah Presiden Joko Widodo (Jokowi), kecenderungan pelemahan partai dan sistem kepartaian terus berlanjut, dan utamanya tampak dalam tiga hal. Pertama, terlihat jelas bahwa sistem kepartaian pasca-Soeharto telah meminggirkan sejumlah signifikan segmen pemilih dengan menciptakan rintangan yang semakin besar untuk membentuk partai-partai baru. Kedua, penguatan sistem pemilu proporsional daftar terbuka telah meningkatkan personalisasi elektoral, dengan partai-partai terpaksa memilih tokoh non-partai untuk mewakili mereka dalam pemilu eksekutif dan legislatif. Dan ketiga, prosedur pengelolaan internal partai politik yang lemah semakin jauh tergerus, kini persaingan bagi kepemimpinan partai dengan mudah dikendalikan oleh petahana bagi pemilihan ulang mereka. Secara keseluruhan, sistem kepartaian di Indonesia menjadi semakin kurang representatif, sementara partai-partai telah dilemahkan secara kelembagaan.

Sebagian dari kecenderungan tersebut memang sudah terjadi sebelum Pemilu 2014, tetapi meningkat secara signifikan sejak saat itu. Dalam buku yang terbit pada 2013, saya menganalisis kondisi sistem kepartaian dan partai-partai politik yang ada di dalamnya (Mietzner, 2013). Saya menyimpulkan bahwa meski partai-partai di Indonesia secara substansial tidak lebih lemah dari partai di negara demokrasi baru lainnya di Amerika Latin dan Eropa Timur, mereka menghadapi dua ancaman besar yang dapat melemahkan mereka—dan sistem demokrasi Indonesia—di masa depan.

Pertama, absennya sistem pembiayaan partai yang berfungsi dengan baik, yang pada akhirnya membuat partai bergantung pada oligarki dan metode penggalangan dana yang korup. Tidak berfungsinya sistem pembiayaan ini merupakan sebuah pilihan sengaja walaupun melemahkan partai karena banyak elite lebih menyukai saluran patronase informal ketimbang mekanisme penggalangan dana yang transparan dan terlembagakan. Cacat ini juga memperburuk dampak dari ancaman kedua: meluasnya penggunaan sistem pemilihan daftar terbuka (*open-party list*) yang diperkenalkan pada 2009. Dengan sistem ini, para calon legislatif harus menggunakan gaya kampanye yang berbasis personal daripada berbasis partai politik, sehingga meningkatkan biaya pencalonan dan menjauhkan partai dari proses pemilihan. Perpaduan dua ancaman tersebut, saya tegaskan saat itu, dapat sangat merugikan sistem kepartaian yang sebenarnya relatif stabil dengan sejumlah partai inti yang terlembagakan dengan lebih baik, bila dibandingkan dengan banyak partai lain di Asia Timur dan Tenggara (Mietzner, 2013: 43, 239–40).

Bab ini mengulas perkembangan partai politik di Indonesia pasca-2014 berdasarkan beberapa analisis yang saya ajukan pada 2013. Ini menegaskan bahwa kemunduran partai sebagai aktor utama dalam representasi politik berlangsung lebih cepat, dan lebih komprehensif, dari yang saya perkirakan sebelumnya. Berdasarkan analisis terhadap tiga isu yang dikemukakan di atas—eksklusivisme dalam sistem kepartaian, personalisasi kampanye legislatif, dan semakin tergerusnya prosedur pengaturan demokrasi internal partai yang sebenarnya sudah lemah—bab ini menyimpulkan bahwa cacat sistem dan organisasi kepartaian bukan lagi sekadar ancaman potensial terhadap demokrasi. Sebaliknya, fenomena tersebut sudah sangat merusak, dan dengan demikian mempercepat proses kemunduran demokrasi di Indonesia. Pada saat yang sama, bab ini menyoroti bahwa banyak dari kelemahan tersebut berpangkal dari keputusan kelembagaan yang dibuat pada tahun 2000-an dan 2010-an—dan dengan demikian dapat diatasi dengan reformasi regulasi yang bersifat korektif untuk menguatkan kembali peran partai-partai dalam kehidupan demokrasi.

SISTEM KEPARTAIAN: KETERWAKILAN YANG MAKIN BERKURANG

Argumentasi utama yang saja ajukan pada 2013 adalah, ditakar dari beragam indikator kuantitatif pelembagaan sistem kepartaian, sistem kepartaian di Indonesia tidak menunjukkan tanda-tanda akan terjadinya krisis dalam waktu dekat. Dibandingkan dengan negara-negara demokrasi muda lainnya, baik di Amerika Latin dan Eropa Timur, kondisi di Indonesia masih terbilang cukup baik. Misalnya, gejolak elektoral (selisih bersih perubahan elektoral dalam perolehan suara partai pada dua pemilu berturut-turut) di Indonesia lebih rendah dibandingkan dengan dua wilayah tersebut; tingkat partisipasi pemilih dalam pemilu tinggi dan stabil; dukungan atas prinsip dan praktik demokrasi tetaplah solid; dan jumlah partai politik yang efektif relatif tinggi, tetapi tidak berfluktuasi di luar kendali. Hanya ada dua indikator yang mengisyaratkan peningkatan keterasingan antara pemilih dan partai politik: rendahnya jumlah warga yang menilai dirinya dekat dengan suatu partai (turun dari 86 persen pada 1999 menjadi 14 persen pada 2012), serta rendahnya kepercayaan pemilih pada umumnya kepada partai politik (Mietzner, 2013: 44). Namun, kedua indikator itu juga merosot di banyak negara di dunia, dan tidak hanya di Indonesia sehingga lebih merujuk pada pergeseran struktural dalam hubungan pemilih dengan partai di tataran global ketimbang masalah yang spesifik terjadi di Indonesia.

Tidak banyak yang berubah pada indikator kuantitatif pelembagaan sistem kepartaian Indonesia sejak 2013. Gejolak elektoral hampir tidak berubah pada 2014, berada di angka 26,3 persen (Higashikata dan Kawamura, 2015: 36), dan bahkan membaik pada 2019, menjadi 12,7 persen (Kawamura dan Higashikata, akan terbit); tingkat partisipasi pemilih sedikit meningkat, mencapai rekor pemilihan presiden pada 2019 (79 persen); dukungan terhadap demokrasi mencapai angka yang tinggi—76 persen orang Indonesia mendukungnya sebagai sistem pemerintahan pada 2017, dan 70 persen merasa puas dengan cara penerapannya (LSI, 2017: 19, 105); dan meskipun jumlah partai politik yang efektif meningkat pada tahun 2014

(dari 6,2 menjadi 8,2 persen), jumlah tersebut menurun lagi pada 2019 (menjadi 7,5 persen) (Gallagher, 2019). Tingkat identifikasi partai dan ketidakpercayaan warga terhadap partai juga hampir tidak berubah (LSI, 2017: 33). Di satu sisi, berlanjutnya stabilitas nilai positif dari indikator kunci (dan stagnasi dari indikator negatif) adalah hal penting: ini membantu menjelaskan mengapa Indonesia, meskipun mengalami *kemunduran* demokratis, belum mengalami *pembalikan* demokrasi.

Namun, dalam pemahaman yang lebih subtil, stabilitas tersebut telah menyamarkan berlangsungnya distorsi dalam sistem kepartaian yang sulit dikuantifikasikan. Satu contoh penting, di balik topeng stabilitas pelembagaan partai politik ini, sejumlah segmen yang signifikan dari pemilih telah dipinggirkan secara bertahap dari sistem kepartaian yang ada. Hal ini tidak hanya memengaruhi para pemilih liberal dan pemilih berhaluan politik kiri yang tidak lagi memiliki tempat bernaung sejak kehancuran Partai Komunis pada 1965–66. Pertanda terbaru dari makin terasingnya pemilih kunci dari sistem kepartaian adalah mulai terjadinya mobilisasi kelompok muslim konservatif di luar sistem yang ada. Kecenderungan ini terlihat dalam mobilisasi kelompok Islamis untuk menumbangkan Gubernur Jakarta yang beragama Kristen Tionghoa, Basuki Tjahaja Purnama (dikenal sebagai Ahok), pada akhir 2016. Mobilisasi ini mengejutkan banyak pengamat (dan tentunya pemerintah) karena berhasil menghimpun sekitar satu juta orang untuk turun ke jalanan Jakarta dan menyuarakan dukungan terhadap ide-ide Islamis. Misalnya, para pengunjuk rasa bersikeras bahwa non-muslim tidak boleh menduduki posisi kepemimpinan politik, dan bahwa Al-Qur'an harus didahulukan dari konstitusi. Tuntutan semacam itu sebelumnya telah lenyap dari wacana politik partai-partai politik arus utama—termasuk partai Islam. Jurnalis asing juga tampak terkesima saat bersemuka dengan pemilih muslim puritan yang mereka pikir telah menjadi lebih moderat melalui pengikutsertaan mereka ke dalam sistem kepartaian pasca-Soeharto (Cochrane, 2016).

Penelitian jajak pendapat yang dilakukan selama dan setelah demonstrasi anti-Ahok menunjukkan bahwa banyak muslim konservatif yang telah termobilisasi selama protes akan

memilih partai Islamis jika pilihan seperti itu tersedia. Dalam jajak pendapat yang dilakukan pada Agustus 2017, sebanyak 13,3 persen responden muslim (atau 11,7 persen dari seluruh sampel) menyatakan bahwa mereka akan memberikan suara untuk Front Pembela Islam (FPI) seandainya kelompok ultrakonservatif itu diizinkan menjadi partai peserta pemilu (LSI, 2017: 121). FPI adalah salah satu pemrakarsa demonstrasi anti-Ahok, dan pemimpinnya, Habib Rizieq Shihab, adalah orang terdepan dari gerakan tersebut. Jika hasil jajak pendapat ini dibawa ke pemilu 2019, secara hipotesis FPI akan menjadi partai terbesar keempat, dengan perolehan sekitar 70 kursi di parlemen. Hasil jajak pendapat lebih lanjut menunjukkan bahwa banyak pendukung FPI memilih untuk tidak memberikan suara dalam pemilihan sebelumnya (Mietzner dan Muhtadi, 2018: 488), menggarisbawahi terasingnya pemilih kelompok sayap kanan Islamis ini dari sistem kepartaian yang ada.

Sistem kepartaian Indonesia, oleh karenanya, menjadi semakin tidak representatif dengan meminggirkan pemilih yang berada di ujung kiri dan kanan spektrum politik Indonesia. Kecenderungan ini sebenarnya berpangkal pada iktikad baik dari perancang sistem kepartaian pasca-Soeharto. Untuk mendorong inklusivitas dan moderasi, mereka mewajibkan semua partai yang akan berkontestasi memiliki cabang di pelosok nusantara (pada 1999, di separuh provinsi, dan separuh kabupaten di provinsi tersebut). Ini dilakukan untuk mencegah munculnya partai etnis, yang telah mendorong perpecahan dalam sistem kepartaian di tahun 1950-an (Reilly, 2007). Lebih jauh lagi, pembuat undang-undang mewajibkan partai memiliki landasan ideologis yang sejalan dengan ideologi negara, yaitu Pancasila. Walaupun dimaksudkan untuk mendorong partai-partai mempunyai ideologi pluralis, peraturan ini justru menggaungkan kecemasan yang mendalam bahwa demokrasi dapat dihancurkan oleh perpecahan ideologis, seperti yang terjadi pada 1950-an.

Selama sekitar satu setengah dekade, pendekatan ini tampaknya berhasil memenuhi tujuannya. Stabilitas yang dicapai tercermin dalam banyak indikator pelembagaan sistem kepartaian

dan membantu negara untuk menampilkan dirinya kepada dunia luar sebagai negara demokrasi muslim yang moderat. Namun, pada 2014, rapuhnya kelangsungan jangka panjang dari paradigma moderasi yang dipaksakan (*forced moderation*) itu terungkap dengan jelas. Ada dua pemicu utama dari hal ini. Pertama, pada pertengahan 2010-an, para pembuat kebijakan bersepakat untuk memperluas regulasi model sistem kepartaian yang dirumuskan pada 1999 tersebut ke tataran yang baru. Untuk Pemilu 2014, partai diharuskan memiliki cabang di 100 persen provinsi, dan di 75 persen kabupaten di seluruh provinsi tersebut—sebuah pengaturan yang tak ada duanya di dunia demokrasi. Mengingat stabilitas keseluruhan sistem pada saat itu, tidaklah masuk akal jika ditingkatkannya halangan bagi pembentukan partai baru ini disebabkan oleh menguatnya kekhawatiran terhadap fragmentasi ideologis dan etnis. Sebaliknya, keputusan itu lebih didorong oleh kepentingan pribadi dari para elite partai yang berkuasa untuk menghalangi munculnya pesaing baru. Sejalan dengan itu, elite partai dan pemerintah meningkatkan ambang batas bagi sebuah partai untuk dapat memasuki parlemen; yang semula 2,5 persen pada 2009 menjadi 3,5 persen pada 2014 dan 4,0 persen pada 2019. Jadi, apa yang awalnya diniatkan sebagai sebuah upaya rekayasa elektoral yang bertujuan positif sekarang menjadi suatu manuver transparan untuk melayani kepentingan kekuasaan dari para pemimpin partai yang mendistorsi keterwakilan partai dan sistem elektoral.

Kecenderungan kedua yang semakin mengisolasi sistem kepartaian yang termoderasi di Indonesia dari para pemilihnya adalah bergesernya banyak partai berbasis Islam ke tengah spektrum politik Indonesia. Didorong atas keberhasilan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) sebagai tokoh politik sentris yang bisa mendulang suara dari kubu pemilih pluralis dan Islamis, serta merujuk pada peraturan yang ada tentang ideologi partai, partai berbasis muslim—seperti Partai Keadilan Sejahtera (PKS)—menggeser posisi politiknya dari orientasi Islamis menjadi lebih pragmatis dan moderat pada awal 2010-an. Meskipun dipuji oleh banyak orang sebagai langkah lanjutan untuk menstabilkan

sistem kepartaian—termasuk oleh penulis (Mietzner, 2008)—efek akhir dari moderasi ini adalah bahwa para pemilih Islamis yang teguh pada prinsipnya tidak lagi diakomodir oleh sistem kepartaian yang ada dan beralih ke aktor-aktor non-partai. Kuatnya dukungan terhadap Prabowo di pemilihan presiden 2014 adalah permulaan dari meningkatnya dukungan kepada politisi yang mempromosikan kepentingan Islamis, tidak melalui platform partai, melainkan melalui kampanye populis. Kepemimpinan Rizieq dalam gerakan anti-Ahok kemudian memperjelas bahwa episentrum politik Islamisme tidak lagi berada di partai-partai Islam. PKS, bersama dengan Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan Partai Bulan Bintang (PBB), telah menjadi bagian dari partai arus utama (Tomsa, 2012)—atau, seperti yang dilihat mantan pendukung mereka, telah dijinakkan oleh para penjaga kemapanan.

Sementara batasan yang diberlakukan terhadap masuknya partai baru dan pergeseran ideologis dari banyak partai ke tengah spektrum politik dengan sendirinya merusak keterwakilan sistem kepartaian, dampak dari kecenderungan ini diperparah oleh tidak berfungsinya sistem pembiayaan politik di Indonesia. Mengingat bahwa rezim ini pada dasarnya bertumpu pada kebutuhan partai untuk mencukupi pendanaannya sendiri, hanya oligarkilah yang dapat mengatasi rintangan institusional yang ditetapkan untuk pendaftaran partai baru—dan mereka memandang sentrisme politik sebagai pilihan paling menarik yang tersedia bagi mereka. Para pemilih Islamis, kiri dan liberal-progresif, yang umumnya tidak memiliki dukungan dari oligarki, dengan demikian hampir tidak mungkin membangun partai-partai baru. Akibatnya, partai-partai baru yang disetujui pada 2014 dan 2019 adalah partai-partai yang didirikan atau didukung oleh para taipan dengan orientasi politik moderat—jenis partai yang jumlahnya sudah berlebih di Indonesia. Surya Paloh, seorang taipan media, berhasil mengantar partainya Nasional Demokrat (Nasdem) masuk parlemen pada 2014, dan sesama taipan media, Hary Tanoesoedibjo, mencoba hal yang sama dengan partainya, Perindo pada 2019—tetapi

gagal. Sebagai tanda semakin tertutupnya sifat sistem kepartaian kontemporer di Indonesia, tidak satu pun dari empat partai baru yang didanai taipan berhasil melewati tingginya persyaratan ambang batas parlemen yang dinaikkan pada 2019. Partai Solidaritas Indonesia (PSI), satu-satunya partai kuasi-liberal di Pemilu 2019 juga gagal melewatinya. Mereka mendapat dukungan dari seorang pemodal yang kaya (dan cukup progresif), tetapi terlalu lemah untuk bisa mengatasi rintangan yang didirikan untuk menghalangi munculnya partai-partai baru (Abdulsalam, 2018).

Perkembangan ini membuat sistem kepartaian Indonesia akhir 2010-an dalam keadaan ambigu. Dilihat dari luar, sistem tersebut terus menunjukkan tanda-tanda stabilitas—terutama jika dibandingkan dengan banyak tetangganya di Asia Tenggara. Namun, pondasinya menuju keruntuhan, karena sistem tersebut gagal menangkap keragaman basis pemilih dalam spektrum politik Indonesia. Saat ini, Indonesia memiliki sistem kepartaian yang diidamkan oleh banyak elite sentrisnya sebagai representasi dari realitas politik Indonesia—padahal sebenarnya tidak. Terutama sejak pertengahan 2010-an, banyak kelompok tampil melakukan perlawanan terhadap orientasi sentrisme politik yang didorong oleh sistem kepartaian yang ada dan hak-hak istimewa yang dimiliki oligarki sebagai satu-satunya golongan yang memiliki sumberdaya finansial untuk mendirikan partai-partai baru. Setelah terpinggirkan dari sistem kepartaian, kelompok-kelompok ini kemudian bergerak di jalanan (seperti dalam kasus demonstrasi kelompok Islam 2016-17) atau menarik diri dari keikutsertaan di arena politik (seperti aktivis HAM yang menyerukan boikot pemilu 2019). Bentuk mobilisasi di luar kelembagaan partai dan penarikan diri para aktivis, keduanya telah berkontribusi dengan cara yang berbeda, tetapi sangat berarti bagi penurunan budaya demokrasi yang terlihat pada periode akhir pemerintahan Presiden Yudhoyono dan awal periode pemerintahan Presiden Jokowi.

PARTAI: PERSONALISASI ELEKTORAL

Kita telah melihat bagaimana meningkatnya standar dalam regulasi registrasi partai (beserta biayanya), yang terjadi bersisian dengan munculnya kecenderungan sentrisme politik di masa kepemimpinan Yudhoyono, telah membatasi masuknya partai baru ke dalam sistem hanya bagi partai dengan karakteristik tertentu. Partai-partai tersebut didirikan oleh para taipan bisnis untuk mengusung kepentingan politik mereka sendiri, dan dilengkapi dengan platform kebijakan yang umum (*catch all*) dan dirancang untuk memaksimalkan basis suara. Memberikan label "presidensialis" kepada partai-partai ini, seperti yang sering dilakukan di masa lalu (Mietzner, 2013: 54), cenderung menimbulkan pemahaman yang salah sebab hanya segelintir dari mereka yang memiliki prospek realistis untuk membawakan kursi kepresidenan kepada para pendirinya. Dalam banyak kasus, mereka mendapat akses untuk duduk di kabinet atau mendapat jatah distribusi patronase pemerintah. Jadi, mereka adalah partai berbasis individu dengan harapan hidup terbatas (satu-satunya partai petahana yang gagal mencapai ambang batas parlemen 2019 adalah Hanura, yang didirikan oleh mantan panglima angkatan bersenjata, Wiranto). Sementara bursa partai telah dibanjiri oleh partai-partai sentris berbasis individu, para pemilih telah bergerak ke arah yang berbeda—sebagian dari mereka bergerak ke kubu liberal pinggiran, namun lebih banyak yang beralih ke kubu konservatif Islam di ujung spektrum ideologi politik Indonesia.

Personalisasi di tingkat sistem kepartaian ini—yang dipicu oleh perubahan sistem Pemilu 2004 menjadi pemilihan presiden langsung, dan diperdalam dengan pengetatan syarat ambang batas partai—telah menemukan padanannya di internal organisasi partai. Dalam analisis yang saya lakukan di tahun 2013, saya telah mencatat peningkatan personalisasi kampanye pemilu yang secara organisasi telah melemahkan partai (Mietzner, 2013: 43). Didorong oleh perubahan dalam sistem pemilu, meningkatnya biaya kampanye, serta absennya sistem pembiayaan politik yang berfungsi dengan baik, partai-partai terpaksa semakin

bergantung pada kandidat dari luar partai untuk mencalonkan diri dalam kontestasi elektoral. Meskipun dimulai pada pemilihan presiden tahun 2004, kecenderungan ini baru terkonsolidasi pada tahun 2005 dengan berjalannya pemilihan kepala daerah secara langsung. Peraturan pemilihan tingkat lokal yang baru ini menggantikan sistem pemilihan sebelumnya dari badan legislatif yang dikendalikan partai. Dalam pemilihan kepala daerah (Pilkada) pasca-2005, partai tetap memiliki kewenangan untuk mencalonkan kandidat, tetapi seringkali kekurangan kader yang mempunyai dana, jaringan, dan popularitas mencukupi untuk memenangkan kontestasi. Akibatnya, pemimpin partai memilih untuk menyerahkan nominasi kepada birokrat, pengusaha, serta pensiunan perwira militer dan polisi yang memiliki sumber daya dan reputasi yang dikenal publik agar berhasil dalam pemilihan (Buehler, 2010). Untuk menyembunyikan status non partainya, calon kepala daerah yang berhasil menjadi kepala daerah sering diminta untuk menjadi ketua pengurus partai lokal, sehingga terkesan bahwa partai politiklah yang mengendalikan proses pencalonan.

Pergeseran dari peran partai ke tokoh personal sebagai aktor kunci dalam pemilu semakin cepat terjadi pada 2009, ketika sistem pemilu legislatif berubah menjadi sistem proporsional daftar terbuka (*proportional, open party list*). Pada 1999 dan 2004, sistem yang diberlakukan adalah tertutup (*close-list*) dan semi terbuka (*semi open-list*), yang mengarah pada kampanye legislatif berbasis partai. Pada Pemilu 2009, sistem daftar-partai terbuka dipraktikkan untuk pertama kalinya; dalam sistem ini, pemilih tidak hanya dapat memilih partai, tetapi juga dapat memilih preferensi mereka terhadap calon individu dari partai yang mereka dukung. Dan, jika partai berhasil memenangkan kursi, maka akan diberikan kepada kandidat dengan perolehan suara individu tertinggi. Perubahan yang muncul secara tiba-tiba melalui keputusan Mahkamah Konstitusi beberapa bulan sebelum Pemilu 2009, mengalihkan fokus kampanye yang semula merupakan persaingan antar partai (*interparty*) menjadi kontestasi antar kandidat di dalam tubuh partai itu sendiri (*intraparty*). Dalam urusan kampanye, ini berarti para kandidat

harus menonjolkan karakteristik pribadinya sendiri ketimbang platform yang ditawarkan partai; bahwa para calon harus mendanai sendiri kampanye mereka; dan kemudian pembelian suara merajalela, karena itu adalah salah satu cara paling efektif untuk mengalahkan kandidat dari partai yang sama yang tidak dapat dibedakan secara kebijakan dan haluan ideologisnya.

Meskipun Pemilu 2009 (jajak pendapat nasional terakhir yang saya analisis di tahun 2013) telah mengubah bagaimana cara kontestasi dalam pemilihan legislatif dilakukan, introduksinya yang dilakukan secara tiba-tiba telah mengurangi dampaknya. Dampak penuhnya baru terasa pada Pemilu 2014 dan 2019. Pemilu 2014 adalah kali pertama sistem daftar terbuka digunakan sejak awal proses Pemilu (yakni sedari proses nominasi bakal calon). Akibatnya, kampanye legislatif hampir seluruhnya terdesentralisasi, dengan para calon yang mendanai diri sendiri memilih berkonsentrasi untuk memenangkan kursi mereka daripada terhubung dengan tujuan partai yang lebih luas (Aspinall dan Sukmajati, 2016). Poster kampanye, yang pada 1999 dan 2004 menampilkan secara mencolok simbol partai serta slogan dan tokoh partai di tingkat nasional, kini menonjolkan latar belakang pribadi dan janji individu kandidat—dengan simbol partai jauh lebih tidak mencolok. Salah satu dampak terpenting dari peralihan ke kampanye yang dipersonalisasi ini adalah meningkatnya praktik pembelian suara secara signifikan dari tahun 2009. Bahkan, Pemilu 2014 telah menjadikan Indonesia sebagai negara dengan tingkat pembelian suara tertinggi ketiga di dunia (Muhtadi, 2018).

Pemilu 2019 semakin melonggarkan hubungan antara partai dan kandidat legislatif mereka. Merasa putus asa oleh tingginya biaya kampanye dan besarnya risiko personal yang harus ditanggung jika kalah, banyak pemimpin partai di tingkat daerah yang menahan diri untuk tidak terlibat pencalonan dan malah membuka kesempatan bagi kandidat dari luar partai. Diwawancarai saat kampanye pada Maret 2019, Ketua pengurus Partai Golkar Kecamatan Kepulauan Banda (Maluku) menjelaskan bahwa pihaknya telah menebar jaring lebar saat hendak merekrut calon anggota DPRD Maluku Tengah. "*Saya*

tidak mampu mencalonkan diri," katanya, "*dan tidak banyak anggota Golkar berkualitas baik di sini yang ingin mencalonkan diri. Pada saat yang sama, para kader yang ingin mencalonkan diri tidak memiliki prospek kemenangan yang bagus karena mereka tidak cukup kaya atau tidak popular*."[1] Pengurus partai di tingkat lokal akhirnya memilih kandidat non partai yang memiliki peluang terbaik untuk menang–yang dalam banyak kasus berarti memiliki sumber daya keuangan yang cukup dan/atau jaringan pribadi yang mapan di antara pemilih lokal. Oleh karena itu, masalah bagi partai bukanlah ketidakmampuan untuk mencari kandidat secara umum—terbukti partai mengajukan hingga sekitar 245.000 calon di semua tingkatan dalam pemilu 2019. Sebaliknya, kesulitannya adalah menemukan kandidat yang bersedia (dan mampu) yang berasal dari dalam internal partai, sehingga mendorong mereka untuk memilih calon dari luar partai.

Oleh karena itu, tidak mengherankan banyak dari calon eksternal ini menolak untuk berkampanye bagi calon presiden yang didukung oleh pimpinan pusat dari partai pengusung mereka. Padahal, Pemilu 2019 merupakan pengalaman pertama dalam sejarah Indonesia yang pemilu legislatif dan presiden digelar di hari yang sama (sebelumnya, pemilihan legislatif diadakan sebelum pemungutan suara presiden). Sebagian besar pimpinan partai mengharapkan dampak turunan dari figur calon presiden, yaitu calon presiden akan mengangkat perolehan suara partai yang mencalonkan mereka. Oleh karena itu, sebagian besar partai memerintahkan calon legislatifnya menghiasi poster kampanyenya dengan foto calon presiden dari partai tersebut. Namun, di mata mayoritas kandidat pemilihan legislatif, yang kemenangan atau kekalahannya dapat ditentukan oleh selisih suara yang tipis, mengikatkan diri pada calon presiden tertentu dalam lanskap pemilihan yang sangat terpolarisasi tidaklah menguntungkan; sebagian besar melihat pendekatan seperti itu justru akan menjauhkan kandidat dari calon pemilih potensial daripada menarik mereka. Oleh sebab itu, hanya sedikit poster kampanye yang menampilkan calon presiden, dan dampak turunannya pun kecil.

1 Wawancara, Banda Neira, 15 Maret 2019

Namun, ada pengecualian untuk pola ini. Partai dengan tingkat pelembagaan yang lebih baik, seperti PKS dan Partai Demokrasi Indonesia-Perjuangan (PDI-P), berhasil mencalonkan kadernya sendiri dan memaksa mereka untuk mematuhi perintah strategis dari DPP. Akan tetapi, bahkan dalam kasus partai-partai ini, jumlah kandidat dari luar partai terus meningkat dari tahun ke tahun, dan banyak yang memutuskan untuk tidak menyertakan foto calon presiden dari partai tersebut dalam materi kampanyenya.

Meningkatnya keterceraian antara partai dan kandidat juga tercermin dari sikap dan perilaku pemilih. Ketika ditanya selama kampanye 2019 siapa yang akan mereka dukung dalam pemilihan legislatif mendatang, banyak pemilih yang menanggapi dengan menyebut nama calon daripada nama partai. Di daerah terpencil dan pedesaan, sering kali nama yang disebut merupakan kerabat, bos di tempat kerja, tokoh agama setempat, pemimpin suku, atau aktivis masyarakat. Pola ini secara khusus terlihat kuat di tingkat kabupaten, yang banyak pemilih memiliki hubungan pribadi dengan kandidat yang ingin mereka dukung. Seorang pemilih di Maluku mengatakan bahwa, "*Pemilu legislatif sekarang persis seperti pilkada—kami memilih orang daripada partai*."[2] Sikap ini menyebabkan peningkatan dalam pemberian suara yang terbelah (*split ticket voting*) di tiap tingkat pemilihan: jika pada 1999, pemilih cenderung memberikan suara pada partai yang sama di pemilu legislatif tingkat kabupaten, provinsi, dan nasional, pada 2019 tidak jarang mereka memilih partai yang berbeda di setiap tingkat. Di Kota Tangerang Selatan, Provinsi Banten, misalnya, PDI-P memperoleh 14,3 persen suara di tingkat kabupaten; 16,4 persen di tingkat provinsi; dan 21,7 persen di tingkat nasional.[3] Kecenderungan ini juga terbukti dalam fakta bahwa banyaknya pemilih yang memberikan suara langsung pada kandidat terus meningkat dari waktu ke waktu, dibanding mereka yang mencoblos logo partai di surat suara. Di tingkat parlemen pusat,

2 Wawancara, Namlea, 20 Maret 2019.

3 Data disediakan oleh Titi Anggraini Masudi; presentase dihitung oleh penulis.

persentase ini meningkat dari 69 persen pada 2009 menjadi 70 persen pada 2014, dan menjadi 75 persen pada 2019.[4]

Pergeseran dari pemilu yang berbasis partai menjadi pemilu yang berpusat pada calon kandidat—yang mengalami percepatan pada 2014 dan semakin intensif pada 2019—telah menyebabkan tingkat pelembagaan partai politik menurun drastis sejak analisis yang terakhir saya lakukan pada 2013. Dalam hal sistem kepartaian, perubahan regulasi dan disfungsi mekanisme pendanaan politik yang terus berlanjut telah menguntungkan konsolidasi partai-partai berbasis individu yang dipimpin para taipan serta partai berhaluan sentris, sementara tekanan serupa di tingkat organisasi partai telah menceraikan kandidat peserta pemilu dari partai mereka dan telah melemahkan partai secara kelembagaan. Elemen kunci dari fungsi perwakilan partai politik akan rusak manakala partai-partai dipaksa untuk merekrut sebagian besar kandidat mereka berasal dari luar struktur organisasi, dan mengalami kesulitan untuk memelihara hubungan kerja yang efektif dengan para kandidat tersebut setelah mereka terpilih.

Singkatnya, meski sistem kepartaian kontemporer gagal mengakomodasi kepentingan basis pemilih yang signifikan dengan terus-menerus meningkatkan halangan bagi keikutsertaan pada penyelenggaraan Pemilu, dinamika organisasi kepartaian akan semakin meminggirkan partai-partai itu sendiri dari kontestasi pemilu. Penerima manfaat dari proses ini adalah aktor di tingkat nasional dengan kekuatan finansial yang dapat membangun atau membeli sendiri partai di pusat, atau orang kuat di tingkat lokal yang dapat menggunakan kelemahan partai untuk mendapatkan kursi parlemen untuk mengejar kepentingan pribadi mereka—ketimbang kepentingan partai yang mewadahi pencalonan mereka.

4 Data disediakan oleh Titi Anggraini Masudi.

DEMOKRASI INTRAPARTAI: DARI LEMAH MENUJU KELUMPUHAN

Area ketiga di mana partai menjadi lebih lemah pada paruh kedua tahun 2010-an adalah demokrasi dalam tubuh partai sendiri. Kelemahan relatif dari demokrasi internal partai merupakan ciri yang telah lama dijumpai dalam tubuh partai-partai di Indonesia. Namun, seperti yang saya jelaskan di tahun 2013, pada dekade pertama setelah transisi demokrasi Indonesia, pengurus di tingkat cabang memiliki berbagai mekanisme yang dapat mereka gunakan untuk menekan pengurus pusat partai (Mietzner, 2013: 124–32). Di banyak partai, kader akar rumput memilih ketua pengurus cabang yang bisa menunjukkan kekuatan posisi tawar mereka saat kongres nasional dengan mengancam akan menahan dukungan bagi para pemimpin nasional jika tuntutan tertentu (seringkali terkait dengan hak-hak cabang) tidak dipenuhi. Secara khusus, ketua cabang akan meminta peran dalam nominasi kandidat di tingkat lokal, perumusan kebijakan partai, dan hal-hal terkait otonomi cabang. Hal ini sering menimbulkan ketegangan antara pengurus partai nasional dengan di tingkat cabang, dan tidak jarang pengurus cabang yang menang. Jadi, meskipun benar bahwa partai-partai di Indonesia telah lama dipersonalisasi dan proses pengambilan keputusan internal mereka terdistorsi oleh praktik klientelisme dan patronase (Hellmann, 2011), para pemimpin partai di tingkat nasional harus mengakomodasi tuntutan dari pengurus cabang untuk mengamankan kekuasaan mereka.

Pada saat yang sama, sering terjadi persaingan sengit untuk memperebutkan kursi ketua umum. Bahkan, di PDI-P yang sudah di bawah kendali keluarga Sukarno sejak awal 1990-an, Ketua Umum Megawati Soekarnoputri menghadapi tantangan berat terhadap kepemimpinannya di tahun 2005. Di partai yang tidak mengalami proses personalisasi yang kuat, seperti Golkar, PPP, PKB, PKS, dan Partai Amanat Nasional (PAN), sering terjadi perebutan kepemimpinan yang ketat dalam kongres partai. Dalam beberapa kasus, persaingan ketat seperti itu juga terjadi di partai-partai dengan tingkat personalisasi yang tinggi: pada 2010,

Presiden Yudhoyono bereksperimen dengan pemilihan yang kompetitif untuk memilih penggantinya di pucuk pimpinan Partai Demokrat (PD). Pada saat itu, kongres ini secara luas dipandang sebagai upaya terpuji yang dilakukan oleh seorang pemimpin partai personalis untuk melembagakan organisasi melampaui masa jabatan presiden dan kehidupan politiknya (Honna, 2012).

Namun, dalam banyak hal, eksperimen—atau lebih tepatnya, kegagalan—Yudhoyono menandai akhir dari fase kompetitif dari kontestasi kepemimpinan di dalam tubuh suatu partai. Keputusan Yudhoyono untuk membuat proses suksesi kepemimpinannya sebagai sebuah kontestasi terbuka memicu maraknya kasus suap pada kongres Partai Demokrat 2010 di Bandung. Kandidat yang berhasil terpilih sebagai ketua, Anas Urbaningrum, ditangkap karena korupsi pada 2013, begitu pula Andi Mallarangeng, salah satu pesaingnya pada 2010 (dan sebenarnya merupakan pilihan Yudhoyono). Keduanya dituduh mengumpulkan dana secara ilegal untuk (antara lain) kontestasi pada kongres 2010, dan keduanya dijatuhi hukuman penjara. Setelah pengunduran diri Anas, Yudhoyono mengambil posisi sebagai ketua umum partai, dan mulai menempatkan partai di jalur dinasti. Putra bungsunya, Edhie Baskoro, sudah menjadi sekretaris jenderal partai sejak 2010, tetapi pada 2016 Yudhoyono berhasil membujuk putra sulungnya yang lebih mempunyai talenta politik, Agus, untuk melepaskan karier militernya dan mencalonkan diri sebagai Gubernur Jakarta. Setelah upaya ini gagal, Agus diminta aktif mengelola partai sebelum dipilih menjadi ketua umum pada Maret 2020. Jika Yudhoyono pernah merencanakan masa depan non-dinasti bagi Partai Demokrat, maka rencana tersebut berakhir segera setelah terpilihnya Anas Urbaningrum—dan tentunya setelah penangkapannya.

Di PDI-P pun, cengkeraman Megawati Soekarnoputri atas partainya terus menguat selama periode ini. Pada kongres 2010, kakaknya, Guruh Soekarnoputra, masih bisa melancarkan kampanye untuk menggantikannya, menciptakan semacam kompetisi di dalam tubuh partai (dan juga kompetisi intradinasti) untuk kepemimpinan. Akan tetapi, pada 2019, bahkan sekadar membayangkan adanya persaingan pun merupakan sesuatu yang

muskil. Kongres pada tahun itu bahkan tidak menjadwalkan pemilihan ketua, yang ada hanyalah sebuah "penetapan". Memang, para delegasi diberitahu sebelum kongres bahwa Megawati tidak akan mengikuti pemilihan, karena tidak ada calon lain yang muncul. Dalam kongres tersebut, Megawati mengukuhkan putrinya, Puan Maharani, dan putranya, Prananda Prabowo, sebagai wakil ketua. Hal ini dipahami secara luas—baik di dalam maupun di luar partai—sebagai sinyal bahwa dia sedang merencanakan skenario suksesi dinasti untuk PDI-P (Ucu, 2019).

Konsolidasi praktik dinasti dalam partai-partai dengan tingkat personalisasi tinggi ini disertai dengan penurunan kontestasi kepemimpinan yang mencolok dalam partai-partai lain yang tidak berbasis individu. Terdapat dua manifestasi utama dari penurunan kualitas persaingan tersebut. Pertama, ada peningkatan intervensi oleh Presiden Joko Widodo dalam urusan internal partai, yang bertujuan menempatkan loyalis pro pemerintah di pucuk pimpinan partai-partai besar. Dalam kasus Golkar dan PPP, pemerintahan Jokowi sepanjang periode 2015 dan 2019, mendorong inisiatif untuk mencopot ketua partai yang berpihak pada oposisi dan menggantinya dengan politisi yang berjanji akan mendukung petahana (Mietzner, 2016). Pada April 2016, politisi PPP yang berpihak pada Jokowi, Muhammad Romahurmuziy, menjadi ketua menggantikan mantan pemimpin partai Suryadharma Ali, yang mendukung Prabowo. Hampir bersamaan, fungsionaris Golkar pendukung Jokowi, Setya Novanto, menggantikan Aburizal Bakrie, yang juga pernah mendukung Prabowo pada Pemilu 2014. Saat Novanto harus mundur dua tahun kemudian karena kasus korupsi, seorang menteri yang berasal dari kabinet Jokowi menggantikannya. Romahurmuziy juga harus mengundurkan diri setelah ditangkap karena tindakan korupsi pada 2019, dan ia pun digantikan oleh politisi yang akrab dengan Jokowi.

Kasus PPP dan Golkar merujuk pada patronase presiden sebagai aset politik terpenting bagi kandidat yang mencalonkan diri untuk menjadi ketua umum partai yang tidak berbasis individu maupun dinasti. Tentu saja, dukungan presiden sudah lama menjadi faktor penting dalam perebutan kepemimpinan partai di

era pasca-Soeharto. Akan tetapi, agresivitas pemerintahan Jokowi yang menggunakan instrumen hukum untuk mencampuri urusan partai lain dan merekayasa agar kandidat pilihannya terpilih telah menandai fase baru dalam proses ini. Baik dalam kasus PPP maupun Golkar, pemerintah mengeksploitasi kewenangannya untuk mengakui atau menyangkal kepemimpinan partai sebagai wakil sah dari organisasinya. Di Indonesia, pemerintah—melalui Menteri Hukum dan HAM—memiliki kewenangan untuk menyetujui pendaftaran pengurus pusat suatu partai yang dianggap sah. Oleh karena itu, jika legalitas kepemimpinan partai dipertanyakan, pemerintah memiliki kekuatan yang cukup besar dalam memutuskan hasil dari sengketa tersebut. Melalui teknik ini, pemerintah mampu memaksa pengurus pro-Prabowo di kedua partai untuk mundur, sementara membuka pintu bagi terpilihnya pengurus pro-Jokowi. Manuver-manuver ini merupakan pertanda utama yang pertama dari iliberalisme eksekutif Jokowi (yang semakin meningkat secara substansial setelah mobilisasi anti-Ahok), dan berdampak pada makin merosotnya demokrasi internal di dalam partai.

Manifestasi kedua dari berkurangnya persaingan dalam perebutan kepemimpinan posisi ketua partai tidak terkait dengan intervensi pemerintah, tetapi lebih terkait dengan meningkatnya pemusatan kekuasaan di tangan individu tertentu yang berada di pucuk pimpinan partai yang sebelumnya memiliki proses kontestasi kepemimpinan yang kompetitif. Kasus yang paling signifikan dalam hal ini adalah PKB. Ketika Abdurrahman Wahid, presiden Indonesia pada periode 1999-2001, menjadi tokoh dominan partai tersebut hingga sekitar tahun 2007, di bawahnya ada banyak persaingan untuk memperebutkan tampuk pimpinan. Saat Muhaimin Iskandar, keponakannya, mencalonkan diri menjadi Ketua PKB pada 2005, ia harus berhadapan dengan tiga calon lainnya. Wahid mencoba menggulingkan Muhaimin pada 2007, tetapi Muhaimin berhasil menggagalkan upaya tersebut melalui pengadilan. Setelah kematian Wahid pada 2009, Muhaimin secara sistematis mengkonsolidasikan cengkeramannya terhadap partai tersebut, menggunakan aksesnya ke sumberdaya pemerintahan di bawah Presiden Yudhoyono dan Jokowi serta hubungan

kekerabatannya dengan Wahid sebagai aset politik yang penting. Pada 2019, dia memiliki cengkeraman yang luar biasa terhadap partai—dan menyingkirkan siapa pun yang menentangnya—sehingga dia tidak menghadapi perlawanan dari internal partai. Konsekuensinya, kongres PKB 2019 mirip dengan kongres PDI-P dalam hal cepatnya pengukuhan ketua umum partai dilakukan (Sabrini, 2019).

Di Golkar, pola serupa terjadi. Setelah dilantik sebagai ketua pada 2017 (dengan dukungan Jokowi), Airlangga Hartarto menggunakan langkah-langkah yang semakin tidak liberal untuk tetap berkuasa: ia menolak mengadakan rapat pleno partai sepanjang tahun 2019 untuk menghalangi munculnya potensi tantangan terhadap kepemimpinannya, dan tim kampanyenya meminta pimpinan cabang untuk bersumpah di atas Al-Qur'an bahwa mereka akan memilihnya kembali (Prihatin, 2019). Ia pun terpilih kembali secara aklamasi, tanpa harus berhadapan dengan pesaing, pada kongres Golkar Desember 2019.

Patut diingat, peningkatan kekuasaan elite partai di tingkat nasional dilembagakan melalui perubahan bertahap pada peraturan internal partai yang melemahkan posisi cabang partai di tingkat lokal. PDI-P, misalnya, memperkenalkan aturan baru pada 2019 yang memberi kewenangan penuh kepada pimpinan di tingkat pusat untuk mengangkat ketua, sekretaris, dan bendahara di tingkat lokal. Artinya, cabang tidak bisa lagi memilih pemimpinnya sendiri, tetapi hanya berhak mengajukan nama-nama calon ke pengurus pusat untuk dijadikan pertimbangan (Septianto, 2019).[5] Terlebih, pada 2019, sebagian besar "pemilihan" cabang dikelompokkan di tingkat regional sehingga perwakilan pengurus pusat partai bisa menangani sejumlah pemilihan cabang pada saat bersamaan. Kadang-kadang, muncul protes atas sentralisasi kekuasaan ini—terutama di Surabaya, ketika pengurus pusat partai memilih seorang kandidat yang bahkan tidak dicalonkan oleh cabang di bawahnya. Akan tetapi, sebagian besar cabang PDI-P dengan enggan akhirnya menerima pelemahan

5 Meskipun ketentuan tersebut memberikan hak yang lebih kuat bagi cabang yang telah mencapai hasil di atas rata-rata pada Pemilu 2019, dalam praktiknya hak tersebut sering kali dilanggar.

peran kelembagaan tersebut, yang akan menghilangkan kekuasaan yang mereka miliki selama dua dekade pertama era pasca Soeharto.

Pengurus partai lainnya di tingkat pusat tidak mengambil langkah sedrastis itu, dan lebih memilih untuk menggunakan kewenangan yang sudah ada untuk memberhentikan sementara pimpinan cabang yang dinilai melanggar instruksi dari tingkat nasional. Pada 2019, Ketua Umum Golkar, Airlangga Hartarto, memberhentikan sementara pimpinan cabang Maluku setelah mereka menyatakan dukungannya terhadap lawan politiknya yang mencoba mencalonkan diri dalam kontes kepemimpinan mendatang (Putra, 2019). Pola serupa terlihat sebelum Kongres Partai Demokrat 2015, ketika beberapa pengurus cabang yang diyakini setia kepada mantan ketua Anas Urbaningrum diberhentikan untuk membuka jalan bagi pemilihan kembali Yudhoyono secara aklamasi. Walaupun pemecatan seperti itu juga terjadi pada periode sebelumnya, sekarang hal itu telah menjadi bagian dari proses yang lebih besar dari memusatkan kembali otoritas partai di bawah kendali pengurus pusat.

Kemampuan pengurus cabang untuk menetapkan bakal calon juga telah berkurang, terutama terkait dengan calon untuk Pilkada dan pemilihan legislatif nasional. Dalam tesisnya tentang hal ini, Arya Budi (2016) mengkaji perubahan dinamika pencalonan Pilkada di PDI-P dan Golkar antara tahun 2005 dan 2015. Ia menemukan kecenderungan pemusatan ulang wewenang ke tingkat nasional yang dilakukan secara bertahap terhadap proses pencalonan di kedua partai. Dengan demikian, pengurus partai di tingkat lokal tidak hanya harus berhadapan dengan personalisasi kontestasi elektoral dan terkikisnya pengaruh mereka dalam proses tersebut sebagai dampak ikutannya, namun juga harus menyerahkan sebagian besar kewenangan yang mereka miliki dalam menyeleksi bakal calon kepada pengurus pusat. Satu-satunya pengecualian adalah pemilihan legislatif di tingkat kabupaten, ketika banyaknya bakal calon yang terlibat tidak memungkinkan bagi pimpinan pusat untuk menyaring semuanya secara langsung.

Dua faktor jangka panjang telah juga berkontribusi pada penurunan kualitas demokrasi internal di dalam tubuh partai pada paruh kedua tahun 2010-an. Pertama, partai yang muncul saat meningkatnya tuntutan biaya pengelolaan serta bertambahnya batasan dalam pendaftaran merupakan jenis partai yang sebagian besar biaya ditanggung oligarki, tetapi menuntut kendali penuh sebagai gantinya. Kalaupun para pimpinan partai—seperti Muhaimin, Megawati, atau Airlangga—bukan pengusaha terkemuka, mereka mengamankan pembiayaan partai melalui koneksi elite mereka dan mengharapkan pengakuan atas superioritas mereka sebagai gantinya. Demokrasi intrapartai, dengan kata lain, tidak sesuai dengan jenis partai yang pemimpin membayar sebagian besar biaya operasional partai (dengan pengecualian pada biaya untuk kontestasi elektoral yang dialihkan pada kandidat yang mendanai diri sendiri). Kedua, ada peningkatan toleransi di antara kader partai terhadap kepemimpinan partai yang bersifat otokratis. Penentangan terhadap dinasti dan kepemimpinan partai yang eksklusif telah menurun sejak tokoh-tokoh seperti Wahid, Yudhoyono dan Megawati menghadapi pembangkangan internal. Bisa dikatakan, hal ini berkaitan dengan kemunduran menyeluruh yang terjadi pada demokrasi Indonesia, yang terjadi bersamaan dengan munculnya kembali ide-ide kepemimpinan yang "kuat" di kalangan elite partai. Jadi, ketika banyak partai di negara Barat telah menanggapi krisis kepercayaan publik dengan mendemokratisasi pengambilan keputusan internal mereka melalui pemungutan suara anggota (Detterbeck, 2013), partai-partai di Indonesia justru bergerak ke arah yang berlawanan.

KESIMPULAN: PELEMAHAN SISTEM KEPARTAIAN ADALAH PELEMAHAN PARTAI ITU SENDIRI

Lalu, bagaimana sistem kepartaian dan partai politik di Indonesia berubah sejak awal 2010-an? Seperti yang telah kita lihat, sistem kepartaian menjadi kurang representatif, dengan banyak pemilih

yang bergerak ke pinggir, tetapi sistem kepartaian yang ada hanya memungkinkan masuknya partai-partai baru yang secara ideologis berhaluan sentris dan dikendalikan oleh pemodal kaya. Sejalan dengan itu, partai-partai telah dilemahkan oleh percepatan personalisasi elektoral, yang telah melonggarkan hubungan antara partai dan calon yang terpilih. Selain itu, partai-partai menjadi kurang demokratis dalam organisasi internal mereka, dengan para pemimpin partai memperketat cengkeraman mereka terhadap kepemimpinan di tingkat cabang dan intervensi yang dilakukan presiden mengurangi jumlah politisi yang memiliki peluang realistis untuk menjadi pemimpin partai.

Pada saat yang sama, penting untuk menekankan aspek keberlanjutan. Partai-partai Indonesia secara konstitusional tetap berada dalam posisi yang kuat: mereka dapat mengajukan calon presiden; mereka merupakan satu-satunya kendaraan untuk dapat berpartisipasi dalam pemilihan legislatif; mereka dapat kapan saja menarik anggota parlemen yang berasal dari partai mereka dari parlemen; mereka memiliki posisi tawar yang signifikan terhadap presiden; dan mereka tetap menjadi sarana perekrutan yang penting bagi orang-orang yang mencari karir politik. Demikian pula, sistem kepartaian Indonesia terus berjalan dalam skema dua jalur: jalur pertama adalah partai-partai dengan akar ideologis dan kultural, seperti PDI-P, PKS, dan PKB, yang lebih kuat daripada kebanyakan mitra mereka di Asia; dan jalur lainnya, yaitu jalur partai berbasis individu, yang semakin disesaki oleh partai dengan platform luas dan dipimpin oleh para taipan.

Kekuatan konstitusional ini, dan akar sosial dari beberapa partai, telah sedikit mengurangi faktor-faktor yang mendorong melemahnya partai-partai di Indonesia, seperti biaya operasi politik yang terus meningkat di tengah sistem pembiayaan partai yang tidak berfungsi dengan baik; pergeseran yang terus menerus dilakukan dari pemilihan umum berbasis partai menjadi pemilihan yang berpusat pada sosok personal; dan meningkatnya keterasingan para pemilih dari sistem kepartaian yang bertugas mewakili mereka. Memang, fakta bahwa Indonesia belum merengkuh jalur pemerintahan populis, seperti di Filipina, atau semi-otoriterisme yang didukung militer, seperti di Thailand,

merupakan hasil dari kontrol yang dilakukan partai terhadap kelompok populis dan tentara. Di Indonesia, kualitas demokrasi sedang menurun, tetapi tidak sedrastis di Filipina dan Thailand—dan ini juga berlaku terhadap kekuatan partai.

Meski demikian, jelas terlihat bahwa partai-partai di Indonesia kini sedang mengalami proses deinstitusionalisasi. Page Johnson Tan (2006) membuat klaim ini pada awal 2006, merujuk pada pemilihan presiden dan pilkada langsung pada tahun sebelumnya. Pada saat itu, penilaian ini terlalu berlebihan: Yudhoyono (berbeda dengan Jokowi) menyadari pentingnya peran partai dan kemudian membangun organisasi partainya sendiri. Demikian pula, mekanisme Pilkada sebelum 2005 (melalui parlemen) juga tidak menguntungkan partai, karena calon independen sering menyuap anggota parlemen untuk memilih mereka—inilah alasan partai setuju untuk beralih ke mekanisme pemilihan langsung. Perkembangan krusial yang menempatkan partai-partai di Indonesia pada lintasan deinstitusionalisasi mulai muncul belakangan, melalui pengenalan sistem pemilihan daftar terbuka pada 2009. Meski begitu, dampak sistem ini diredam oleh penerapannya yang tiba-tiba pada tahun tersebut. Barulah pada 2014 dan 2019 sistem tersebut memperlihatkan dampak penuhnya, menjauhkan partai dari calon legislatif mereka. Johnson Tan benar, tentu saja, bahwa pemilihan presiden dan kepala daerah secara langsung adalah langkah pertama dalam personalisasi politik Indonesia; tetapi, jika Indonesia mempertahankan sistem daftar partai semi terbuka atau tertutup untuk pemilihan legislatif, dan mampu bekerja untuk mengembangkan sistem pembiayaan partai yang lebih baik, maka proses deinstitusionalisasi partai dapat dicegah atau setidaknya dimoderasi.

Aspek yang menjanjikan harapan dari hubungan antara perubahan rezim pemilu dan deinstitusionalisasi partai adalah proses deinstitusionalisasi bukanlah sesuatu yang tidak dapat dibalikkan. Reformasi sistem pemilu di masa lalu menyebabkan beberapa fenomena penurunan peran partai, dan dengan demikian reformasi pemilu di masa depan dapat membantu memperkuat kembali partai-partai tersebut. Saat ini, penyebab *struktural* dari kelemahan partai (masyarakat yang rentan terhadap patronase

dan klientelisme) berkombinasi secara buruk dengan keputusan *institusional* (yaitu sistem pemilu yang dipersonalisasi dan sistem pembiayaan politik yang mendorong pendanaan mandiri). Selagi kelemahan struktural dalam politik Indonesia sulit diatasi dengan cepat, perubahan kelembagaan dapat disepakati dalam waktu yang relatif singkat. Reformasi pemilu yang menjadikan partai, bukan individu, sebagai pusat kontestasi politik, dan pembentukan sistem keuangan partai yang berfungsi dengan baik, akan sangat membantu membalikkan kecenderungan penurunan peran partai yang saat ini terjadi, dan sebagai implikasinya, kemunduran kualitas demokrasi yang menyertainya.

REFERENSI

Abdulsalam, H. 2018. 'Klise parpol baru: status quo PSI, oligarki Perindo dan Berkarya'. *Tirto*, 8 Agustus.

Aspinall, E. dan M. Mietzner. 2014. 'Indonesian politics in 2014: democracy's close call'. *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 50(3): 347–69.

Aspinall, E. dan M. Mietzner. 2019. 'Indonesia's democratic paradox: competitive elections amidst rising illiberalism'. *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 55(3): 295–317.

Aspinall, E. dan M. Sukmajati (ed.). 2016. *Electoral Dynamics in Indonesia: Money Politics, Patronage and Clientelism at the Grassroots*. Singapore: NUS Press.

Budi, A. 2016. 'Less democracy, more centralism: changing patterns in the nomination of Golkar and PDIP candidates for local executive elections, 2005–2015'. Master's thesis. Canberra: Australian National University.

Buehler, M. 2010. 'Decentralisation and local democracy in Indonesia: the marginalisation of the public sphere'. Dalam *Problems of Democratisation in Indonesia: Elections, Institutions and Society*, diedit oleh E. Aspinall dan M. Mietzner, 267–85. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS).

Cochrane, J. 2016. 'Islamists march in Jakarta, demanding Christian governor be jailed'. *New York Times*, 4 November.

Cyr, J. 2017. *The Fates of Political Parties: Institutional Crisis, Continuity, and Change in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Detterbeck, K. 2013. 'The rare event of choice: party primaries in German land parties'. *German Politics* 22(3): 270–87.

Gallagher, M. 2019. 'Election indices dataset'. https://www.tcd.ie/Political_Science/people/michael_gallagher/ElSystems/Docts/ElectionIndices.pdf, diakses 20 September 2019.

Hellmann, O. 2011. *Political Parties and Electoral Strategy: The Development of Party Organization in East Asia*. London: Palgrave Macmillan.

Higashikata, T. dan K. Kawamura. 2015. 'Voting behavior in Indonesia from 1999 to 2014: religious cleavage or economic performance?'. *IDE Discussion Paper* No. 512. Chiba: Institute of Developing Economies.

Honna, J. 2012. 'Inside the Democrat Party: power, politics and conflict in Indonesia's presidential party'. *South East Asia Research* 20(4): 473–89.

Invernizzi-Accetti, C. dan F. Wolkenstein. 2017. 'The crisis of party democracy, cognitive mobilization, and the case for making parties more deliberative'. *American Political Science Review* 111(1): 97–109.

Johnson Tan, P. 2006. 'Indonesia seven years after Soeharto: party system institutionalization in a new democracy'. *Contemporary Southeast Asia* 28(1): 88–114.

Kawamura, K. dan T. Higashikata. Forthcoming. 'Voting behavior in the 2019 elections'. Dalam *The 2019 Elections in Indonesia*, diedit oleh K. Kawamura. Chiba: Institute of Developing Economies (in Japanese).

Lisi, M., ed. 2018. *Party System Change, the European Crisis and the State of Democracy*. London: Routledge.

Lochocki, T. 2017. *The Rise of Populism in Western Europe: A Media Analysis on Failed Political Messaging*. Heidelberg: Springer.

LSI (Lembaga Survei Indonesia). 2017. 'National survey on radicalism, corruption, and presidential election'. Jakarta: LSI.

Lupu, N. 2016. *Party Brands in Crisis: Partisanship, Brand Dilution, and the Breakdown of Political Parties in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Mietzner, M. 2008. 'Comparing Indonesia's party systems of the 1950s and the post-Suharto era: from centrifugal to centripetal inter-party competition'. *Journal of Southeast Asian Studies* 39(3): 431–54.

Mietzner, M. 2013. *Money, Power, and Ideology: Political Parties in Post-authoritarian Indonesia*. Singapore: NUS Press.

Mietzner, M. 2016. 'Coercing loyalty: coalitional presidentialism and party politics in Jokowi's Indonesia'. *Contemporary Southeast Asia* 38(2): 209–32.

Mietzner, M. dan B. Muhtadi. 2018. 'Explaining the 2016 Islamist mobilisation in Indonesia: religious intolerance, militant groups and the politics of accommodation'. *Asian Studies Review* 42(3): 479–97.
Muhtadi, B. 2018. 'A third of Indonesian voters bribed during election—how and why'. *The Conversation*, 20 Juli.
Prihatin, I.U. 2019. 'Airlangga sebut sumpah dukungan pakai Alquran kebijakan DPD Golkar Jabar'. *Merdeka*, 3 September.
Putra, P.M.S. 2019. 'Pendukung Bamsoet dipecat, Airlangga sebut itu tanggung jawab DPD I Golkar'. *Merdeka*, 13 Juli.
Reilly, B. 2007. *Democracy and Diversity: Political Engineering in the Asia-Pacific*. Oxford: Oxford University Press.
Sabrini, I.D. 2019. 'PKB bakal aklamasi tunjuk Cak Imin jadi ketua umum di muktamar'. *iNews*, 20 Juli.
Septianto, B. 2019. 'Jelang kongres, PDIP bentuk kepengurusan baru di semua DPC dan DPD'. *Tirto*, 1 Agustus.
Tomsa, D. 2012. 'Moderating Islamism in Indonesia: tracing patterns of party change in the Prosperous Justice Party'. *Political Research Quarterly* 65(3): 486–98.
Ucu, K.R. 2019. 'Puan & Prananda dinilai sulit samai karisma Megawati'. *Republika*, 12 Agustus.

11. Media dan kemunduran demokrasi

Ross Tapsell

Media yang bebas dan kuat adalah hal penting dalam sistem demokrasi di manapun. Secara tradisional, media merupakan pilar ke empat demokrasi: sebuah institusi yang bisa memberikan komentar dan kritik secara obyektif terhadap pilar-pilar lainnya, seperti pemerintah, kekuasaan kehakiman, maupun organisasi-organisasi keagamaan (Bulla, 2008). Tentu saja, definisi ini tidak bebas dari masalah dan banyak yang bisa diperdebatkan tentang seberapa jauh kuasa yang dapat diberikan kepada jurnalis dan editor. Namun, sudah menjadi pemahaman umum bahwa dalam demokrasi yang berfungsi dengan baik, media selalu memainkan peranan vital untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas para penguasa dan lembaga kekuasaan (ibid.).

Transisi yang dialami Indonesia dari sistem pemerintahan otoriter menjadi demokrasi pada 1998 membuat lanskap media menjadi jauh lebih bebas dibandingkan saat di bawah kepemimpinan Soeharto. Janet Steele (2012: 2) menggambarkan lanskap media pada periode pasca-reformasi ini seperti perjalanan "dari kegelapan menuju cahaya". Di tengah kekacauan politik dan ekonomi yang mengikuti jatuhnya Orde Baru, para pemilik media, aktivis kebebasan pers, dan masyarakat Indonesia umumnya mulai memproduksi dan menikmati keragaman berita

dan pandangan yang lebih luas. Hanya saja, transformasi ini tidak menyentuh provinsi Papua dan Papua Barat. Di kedua wilayah ini, gejolak yang muncul dari gerakan separatis membuat media lokal beroperasi di bawah kontrol ketat negara dan akses jurnalis internasional terhadap informasi juga sangat dibatasi oleh berbagai regulasi (Tapsell, 2015).

Dengan mengesampingkan pengecualian yang terjadi di Papua, banyak ahli dan pengamat yang melihat lanskap media Indonesia saat ini dalam kerangka perbandingan dengan periode Orde Baru (Kitley, 2008; Steele, 2010). Jika dilihat dari lensa ini, media di Indonesia memang beroperasi dalam lingkungan bisa dikatakan bebas. Berbagai saluran berita dapat memublikasikan cerita tentang korupsi pemerintah, dan jurnalis dapat mengomentari dan mengkritisi kebijakan-kebijakan pemerintah. Saat ini, media-media dapat melaporkan topik-topik tertentu yang di zaman Soeharto dulu dianggap tabu, seperti pembahasan tentang isu suku dan agama. Munculnya media sosial sebagai bentuk komunikasi utama di Indonesia tidak diragukan lagi juga memainkan peranan signifikan untuk memungkinkan kebebasan berekspresi yang lebih besar bagi individu dalam menyuarakan keluhannya. Dalam beberapa kasus, aktivisme di media sosial juga berhasil mendorong perubahan hukum dan penanganan isu yang penting bagi masyarakat sipil (Fortuna Anwar, 2015: 28). Maka, melalui perbandingan dengan masa Orde Baru, lanskap media kontemporer Indonesia saat ini terlihat dinamis dan bebas.

Namun, bab ini akan menunjukkan bagaimana penurunan kualitas media Indonesia berkontribusi pada penurunan kualitas demokrasi di negara ini. Dalam banyak hal, media dapat menjadi lensa untuk memahami secara lebih luas perubahan-perubahan pada kehidupan sosio-politik di Indonesia: media dapat menceritakan tentang kekuatan elite, meningkatnya batasan-batasan pada kebebasan individu, dan pembentukan (maupun manipulasi) wacana politik.

Bab ini akan mengulas perkembangan-perkembangan terkini dalam industri media terhadap analisis yang saya ajukan dalam buku saya, "*Media Power in Indonesia*" (Tapsell, 2017). Dalam buku tersebut, saya berargumen bahwa meskipun kekerasan

terhadap jurnalis dan penerapan peraturan yang represif turut memengaruhi praktik profesionalisme para jurnalis, pengaruh paling besar terhadap industri media dalam sepuluh tahun terakhir justru berasal dari revolusi digital yang secara simultan memungkinkan perusahaan-perusahaan media untuk menggabungkan, mengkonsolidasi serta memusatkan konten dan bisnis media mereka, namun di sisi lain juga memungkinkan warga untuk membuat dan menyebarkan konten mereka sendiri melalui media sosial dan platform Internet. Saya menyimpulkan bahwa dampak dari revolusi digital ini cukup kompleks. Pada satu sisi, ekspansi korporasi media besar pada ranah digital semakin mengonsolidasikan pengaruh dari sekumpulan kecil pemilik industri media; di sisi lain, munculnya media sosial dan saluran baru bagi wacana daring juga dapat menandingi kekuatan oligarki media (Tapsell, 2017). Meskipun demikian, sejak buku tersebut dipublikasikan, baik media tradisional ataupun daring, keduanya telah semakin terpolitisasi dan menjadi subjek dari meningkatnya regulasi dan intervensi pemerintah.

Saya memulai bab ini dengan mengulas secara singkat penelitian-penelitian sebelumnya, dan membahas bagaimana oligarki media berkontribusi pada kemerosotan media di Indonesia dari puncak kejayaannya di pertengahan 2000-an. Kemudian, saya akan mengemukakan dua argumen yang bersumber dari periode awal kepemimpinan Joko Widodo (Jokowi): *pertama*, tekanan yang dilakukan pemerintahan Jokowi terhadap para pemilik media berujung pada menurunnya objektivitas dan keberimbangan pemberitaan media yang meliput kampanye politik dan kebijakan pemerintah, serta berkurangnya kontestasi dan kompetisi. Dengan demikian, media mulai kehilangan kemampuannya untuk berperan sebagai ruang bagi perbincangan politik yang beragam. *Kedua*, kegagalan oligarki media untuk memasok pemberitaan yang kritis dan independen terhadap elite politik Indonesia (kepada warga) membuat wacana bergeser ke ranah daring melalui media sosial dan platform pengirim pesan (*messenger platform*). Sebagaimana terjadi pada banyak demokrasi kontemporer, keterbatasan korporasi media dan adanya perubahan cepat yang dibawa oleh revolusi digital telah

berkontribusi pada berbaurnya wacana kritis yang sahih dengan berita bohong dan disinformasi. Sebagai respons, pemerintahan Jokowi berupaya mengendalikan ranah daring ini melalui juru kampanye media sosial mereka, yang lebih dikenal sebagai "pendengung" (*buzzers)*, dan menindak dengan keras perbedaan pendapat serta kekuatan oposisi secara daring melalui penerapan hukum yang ada dan reformasi peraturan yang merusak norma-norma penting demokrasi. Oleh karena itu, dalam bab ini, saya berargumen bahwa lanskap media Indonesia menjadi semakin terkonsentrasi, lebih terikat pada pengaruh pemilik oligarki media, dan juga semakin terkekang oleh campur tangan pemerintah melalui intervensi peraturan-peraturan iliberal.

KONSENTRASI, KEKUASAAN, DAN KEBERPIHAKAN MEDIA

Untuk memahami bagaimana lingkungan media Indonesia telah menurunkan kualitas demokrasi selama sepuluh tahun terakhir, kita harus memahami dahulu dampak dari revolusi digital terhadap industri media itu sendiri. Berkebalikan dengan beberapa harapan positif yang sebelumnya muncul, digitalisasi ternyata belum memampukan tumbuh semaraknya beragam ruang media yang profesional di Indonesia. Digitalisasi justru memampukan media besar tumbuh semakin besar. Di berbagai sektor media, baik pertelevisian, cetak, ataupun daring, kekuasaan telah semakin terpusat pada tangan sebagian kecil taipan yang sangat kaya dan aktif secara politik; jauh dari yang dicita-citakan oleh revolusi digitalisasi, yaitu perluasan transparansi dan akuntabilitas demokrasi, oligopoli media yang baru umumnya malah melayani agenda politik yang sempit dari para pemiliknya.

Pada awal 2000-an, tumbuhnya Internet sebagai saluran utama komunikasi massa tampak bisa membawa ancaman bagi kuasa para pemilik media besar yang kaya raya dan memiliki koneksi politik yang luas (Couldry dan Curran, 2003). Dalam beberapa hal, memang itu terjadi, saat taipan media yang bertumpu pada surat kabar cetak sebagai platform media unggulannya mengalami

penurunan tajam pada jumlah sirkulasi dan besaran keuntungan. Detik.com dan beberapa pelopor situs berita daring yang lain menantang kekuatan dan dominasi pasar koran cetak, seperti *Kompas* dan *Jawa Pos*. Sektor media korporasi harus mengubah model bisnisnya secara drastis untuk mengejar evolusi dari para pembaca dan pemasukan dari iklan, atau berisiko untuk menjadi tidak relevan di era yang baru.

Para pemilik media di Indonesia berhasil beradaptasi dengan tantangan ini. Sekelompok pebisnis berhasil dengan cepat mengkonsolidasi sebagian besar industri menjadi sejumlah kecil perusahaan media berplatform majemuk. Korporasi media besar Indonesia berubah menjadi "konglomerat digital": pemimpin dalam "konvergensi" produksi berita, sebuah proses yang mendorong pembelian pesaing-pesaing yang lebih kecil. Mobilisasi efektif dari simpanan modal yang mereka miliki ini sangat krusial bagi proses konsolidasi tersebut. Banyak dari infrastruktur komunikasi di era digital itu mahal, dan perusahan-perusahaan kecil cenderung tidak memiliki modal yang mencukupi untuk mengejar ketertinggalan dari raksasa media yang memiliki pendanaan yang jauh lebih baik. Bahkan, perusahaan-perusahaan baru yang terbilang sangat sukses pun harus tumbang saat berhadapan dengan proses konsolidasi dan ekspansi konglomerat: Detik.com, sebagai contoh, dijual pada 2011 kepada konglomerat yang lebih besar yang dimiliki oleh salah satu taipan terkaya Indonesia, Chairul Tanjung. Hasil dari proses ini adalah terbentuknya pasar media yang semakin oligopolistik sepanjang periode 2010-an.

Konsekuensi wajar dari proses ini adalah sentralisasi kekuatan media. Konglomerasi media terjadi utamanya melalui proses perusahaan-perusahaan besar di Jakarta melahap perusahaan-perusahaan media yang lebih kecil di tingkat lokal serta menerapkan sentralisasi ruang redaksi (*newsroom*) yang terpusat di Jakarta. Meskipun konglomerasi media serupa juga terjadi di negara-negara lain dengan ibu kota besar sebagai pusat bisnis dan pemerintahan nasional (lihat Vartanova dan Smirnov, 2010), di Indonesia, proses ini semakin diperparah dengan peraturan yang lebih menguntungkan para elite Jakarta. Salah

satu contoh yang sangat tepat mewakili hal ini adalah kelahiran lisensi televisi digital secara "*multiplexing*". Akibatnya, dua pertiga stasiun televisi daerah saat ini dimiliki oleh konglomerat besar Jakarta (SPS Media Directory, 2014).

Para konglomerat digital ini tetap berkantor di Jakarta, tetapi kemudian memperluas jangkauannya dengan melakukan penyiaran ke seluruh penjuru nusantara. Meskipun mereka hanya berkontribusi sebesar 5-8 persen dari pangsa pemirsa televisi nasional, stasiun televisi berita 24 jam TVOne (milik Aburizal Bakrie) dan MetroTV (milik Surya Paloh) memiliki pengaruh signifikan dalam menentukan pemberitaan atas peristiwa politik serta kampanye pemilu dan kandidat presiden, karena mereka memiliki pengaruh kuat terhadap pemirsa dari kelompok elite dan berpendidikan tinggi. Penyiaran berbasis hiburan seperti TransCorp (milik Chairul Tanjung) dan MNC Group (milik Hary Tanoesoedibjo) juga sangat berpengaruh dalam mengemas opini populer terkait narasi, debat, dan kontestasi politik.

Proses konglomerasi media terjadi bersamaan dengan semakin meningkatnya kekuatan politik para pemilik media Indonesia. Lanskap media arus utama sudah menjadi semakin berpihak (partisan) dalam meliput berita politik, merefleksikan kepentingan politik dari pemilik dan para sekutu politiknya. Di akhir masa kepresidenan Susilo Bambang Yudhoyono, penetrasi para pemilik media besar ke dalam arena politik formal telah menjadi fenomena umum. Aburizal Bakrie memulai masa kepemimpinannya sebagai Ketua Partai Golkar di 2009. Dahlan Iskan, dari Jawa Pos Group; dan Chairul Tanjung, pemilik dari dua stasiun televisi populer, portal berita daring paling populer di Indonesia (Detik.com), dan waralaba *CNN Indonesia*; merupakan menteri di bawah kepemimpinan Yudhoyono. Dahlan juga memenangkan konvensi presiden Partai Demokrat (PD) sebelum pemilu 2014 (meskipun partai tidak melanjutkan nominasinya). Terlebih lagi, terdapat dua pemilik media yang membangun kendaraan partainya sendiri di paruh awal periode 2010-an: Surya Paloh mendirikan Partai Nasional Demokrat (NasDem) pada 2010, dan Hary Tanoesoedibjo mendirikan Perindo (Partai

Persatuan Indonesia) pada 2015 (setelah sebelumnya aktif di dua partai lain). Memiliki perusahaan media menjadi hal yang sangat penting untuk karier politik mereka, dan seiring tumbuhnya perusahaan media mereka, begitu pula keterlibatan mereka dalam politik formal. Kekuatan politik dan pengaruh media itu kemudian saling menguatkan.

Pemilu 2014 menggambarkan hubungan antara politik dan media tersebut, yaitu ketika para pemirsa televisi Indonesia menyaksikan liputan yang paling partisan terhadap kandidat-kandidat yang bertarung di panggung politik dalam derajat yang belum pernah terjadi selama periode pasca- reformasi. Koalisi Prabowo Subianto mendapat dukungan dari Aburizal Bakrie (Visi News) dan Hary Tanoesoedibjo (MNC Group), yang mendominasi *rating* televisi melalui setidaknya lima stasiun. Jokowi mendapat dukungan koalisi dari Surya Paloh (dan stasiun beritanya MetroTV), sementara Dahlan Iskan dan Sofyan Wanandi (*The Jakarta Post*), keduanya menjadi bagian dari tim kampanye Jokowi. Hubungan partisan paling ekstrem dari liputan televisi mencapai puncaknya di malam hari setelah pemilu presiden, ketika stasiun-stasiun TV yang mendukung Prabowo hanya memberitakan hasil "hitung cepat' yang menunjukkan kemenangan Prabowo. Pemberitaan TVOne milik Aburizal Bakrie jelas menyalahi prinsip jurnalisme yang adil dan berimbang. Disiarkan secara langsung di studio TVOne, Prabowo mengklaim kemenangannya berdasarkan hasil hitung cepat yang meragukan, yang dikeluarkan oleh beberapa organisasi jajak pendapat (*polling*) yang tidak terlalu terkenal dan disewa dengan sengaja untuk menyampaikan informasi yang salah terkait hasil pemilu kepada publik. Pemberitaan stasiun TV tersebut tampak sudah direncanakan jauh-jauh hari sebelum malam penyampaian hasil pemilu, dengan para tamu pendukung kemenangan Prabowo sudah berada di studio dan siap dengan komentarnya. Salah satu penyelenggara jajak pendapat yang jauh lebih bereputasi, Poltracking Institute, membatalkan perjanjiannya dengan TVOne setelah pemilu demi "mempertahankan profesionalismenya" (Mietzner, 2015). Deklarasi kemenangan Jokowi disiarkan langsung di MetroTV milik Surya Paloh. Namun,

karena MetroTV sudah secara agresif mengampanyekan Jokowi, banyak masyarakat Indonesia yang memperlakukan hasil hitung cepat itu dengan sikap skeptis yang serupa.

Bahkan, majalah bereputasi seperti *Tempo*, yang pemberitaannya seringkali menjadi teladan, kesulitan meyakinkan masyarakat Indonesia bahwa mereka melakukan liputan secara adil dan berimbang. Setelah pemilu, jurnalisnya menggendong Jokowi di pundak mereka saat dia menjelajahi seluruh ruang redaksi (*Tempo,* 2014a). Jurnalis *Tempo* tampaknya meyakini bahwa Jokowi adalah kandidat yang lebih baik untuk menjaga demokrasi, pemerintahan yang bersih, dan hak asasi manusia, hal-hal yang menjadi perhatian dalam reportase *Tempo*. Namun, persepsi atas adanya bias selama kontestasi elektoral 2014 ini berisiko menodai reputasi *Tempo* dalam hal independensi dan keketatan standar jurnalismenya. Jadi, bahkan jika beberapa *outlet* media ini mendukung kandidat tertentu karena bagi mereka tampak lebih menjanjikan untuk demokrasi Indonesia, mereka tetap saja mempertaruhkan reputasi mereka dalam hal ketidakberpihakan politik. *The Jakarta Post*, media berbahasa Inggris utama di Indonesia, secara terang-terangan mendukung Jokowi; untuk pertama kalinya mereka mendukung kandidat tertentu sepanjang sejarah 30 tahun keberadaan mereka, dengan satu pernyataan editorial:

> *"Tidak ada yang namanya netral ketika taruhannya begitu tinggi… Nomor Satu [calon presiden—Jokowi] bertekad menolak kolusi kekuasaan dan bisnis, sementara yang lain [Prabowo] terikat dalam politik transaksional ala Orde Baru yang mengkhianati semangat reformasi."* (*Jakarta Post*, 2014, pernyataan asli dalam Bahasa Inggris)

Oleh karena itu, kita dapat menyimpulkan beberapa hal penting terkait media arus utama dan politik dalam Pemilu 2014. Pertama, beberapa media cetak membenarkan dukungan terhadap Jokowi dengan alasan ideologis terkait dengan kepentingan untuk menjaga institusi demokrasi. Kedua, dan yang lebih penting

untuk analisis kita tentang media, pada 2014, hampir semua pemilik media besar terang-terangan mendukung satu dari dua kandidat presiden, sementara kontestasi antara kubu pro-Jokowi dan pro-Prabowo mengarah pada lanskap media yang berpihak dan terpolarisasi.

Adanya media oligarkis tentu bukan hal unik yang hanya ada di Indonesia, begitu pula jenis dan pengaruh kepemilikan media sudah didiskusikan dan diperdebatkan di seluruh dunia. Namun, implikasi dari kontrol media oligarkis bisa sangat bervariasi, tergantung pada tingkat keragaman—atau kesamaan—antara kepentingan dan agenda para pemilik media. Pada 2017, saya mendeskripsikan lanskap media Indonesia sebagai "sistem multi-oligarki atau sistem persaingan oligarki, di mana individu pemilik media utamanya mendorong kepentingannya sendiri daripada kepentingan dari 'kartel' yang lebih luas" (Tapsell, 2017:75). Jika masyarakat Indonesia mau berganti antarsaluran televisi, atau membaca koran atau *outlet* berita daring yang lebih beragam, mereka akan memperoleh pandangan dan perspektif yang lebih luas dari kejadian-kejadian pada 2014. Ini menunjukkan bahwa di mana masih ada lanskap media multi-oligarki, maka akan terdapat cukup keragaman informasi politik dalam ranah publik untuk konsumen media dengan akses pada berbagai *outlet* berita. Tidak seperti negara lain di Asia Tenggara yang ada kontrol kuat atas media oleh pemerintah, sebagian besar topik politik di Indonesia pernah diliput di titik waktu tertentu oleh beberapa organisasi media arus utama pada 2014. Untuk mengetahui mengapa hal ini berubah pada 2019, kita perlu memahami bagaimana Jokowi menekan berbagai pemilik media ke dalam koalisinya selama periode pertama kepresidenannya.

PERIODE PERTAMA KEPEMIMPINAN JOKOWI: MENGKOOPTASI PARA PEMILIK MEDIA

Salah satu tantangan pertama Jokowi sebagai presiden adalah menangani oligarki media yang sudah mendukung kampanyenya, yang mencari imbal jasa yang layak untuk diri mereka sendiri.

Partai NasDem milik Surya Paloh memenangkan 6,7 persen suara pada pemilihan legislatif pertama, dan Paloh dilaporkan mengunjungi istana beberapa kali dalam sehari (*Tempo,* 2014b). Seminggu setelah pelantikannya, Jokowi menunjuk HM Prasetyo dari Partai NasDem untuk menduduki posisi Jaksa Agung, sebuah lembaga dengan wewenang penuntutan yang berfungsi sebagai "senjata politik" (Power, 2018: 330). Sebagai gantinya, MetroTV melanjutkan reportase penuh puja-puji terkait kepresidenan Jokowi. Jurnalis dan editor yang berharap MetroTV akan "kembali pada program acara normal" setelah pemilu, berujung kecewa. Dalam bentuknya yang paling buruk, MetroTV berperilaku menyerupai televisi milik pemerintah (TVRI) di bawah Orde Baru—membuka siaran berita dengan deklarasi prestasi dan keberhasilan presiden, dan menyiarkan pidatonya secara berkala sepanjang program hari itu. Kegelisahan yang muncul di dalam ruang redaksi kemudian menjadi publik pada 2017 ketika penyiar berita tersohor di MetroTV yang juga merupakan suara kritis yang penting, Najwa Shihab, meninggalkan MetroTV dan memindahkan acara gelar wicara politiknya yang populer, Mata Najwa, pada awalnya ke YouTube dan kemudian ke stasiun berita pesaing (Khoiri, 2018).

Sementara nasib baik politik Surya Paloh menanjak pesat dengan kemenangan Jokowi, keberuntungan politik Dahlan Iskan justru tersungkur. Pernah dianggap sebagai "*king-maker*" dalam politik Jawa Timur (Ida, 2011) dan seorang politisi yang tengah naik daun dalam pemerintahan Yudhoyono, pengaruh Dahlan dalam politik merosot paling jauh dibandingkan para pemilik media lain. Hal ini menggambarkan persaingan sengit dan saling menjatuhkan yang berkembang dalam relasi antara politik dan media di Indonesia, sekaligus sebagai peringatan kepada taipan media yang lain (seperti Hary Tanoesoedibjo) bahwa instrumen hukum bisa diterapkan bahkan untuk melawan pemilik media yang berkuasa sekalipun. Seiring dengan itu, bisnis media milik Dahlan mulai mengalami kesulitan sejak 2014, meskipun kekayaannya secara keseluruhan dilaporkan

tidak mengalami perubahan drastis.[6] Utang di perusahaan listrik miliknya menggunung, sementara beberapa koran daerah di bawah bendera kelompok bisnis *Jawa Pos* juga sedang terbelit utang. Meskipun dia tidak menduduki posisi resmi di kelompok bisnis *Jawa Pos* selama beberapa waktu, dia tetap dianggap sebagai penentu kebijakan kunci. Selain itu, anaknya tetap melanjutkan posisinya sebagai direktur pengelola. Tampaknya, karena terganggu oleh kasus korupsi dan tekanan finansial, pada 2017, Dahlan harus berhadapan dengan dewan direksi yang tidak puas untuk mendiskusikan apakah dia harus menjual saham yang dimilikinya (*Jakarta Globe*, 2017).

Dahlan ditunjuk sebagai CEO dari perusahaan listrik milik negara, PLN, pada 2009 oleh Presiden Yudhoyono, dan sebelum menduduki posisi menteri BUMN pada 2011. Publik menilainya sebagai calon penerus Yudhoyono di partai Demokrat pada 2014. Pada Mei 2014, Dahlan muncul sebagai kandidat utama partai Demokrat dalam konvensi presiden partai yang pertama. Namun, karena partai ini hanya memenangkan 10,9 persen suara dalam pemilu legislatif, Yudhoyono tidak bisa mengamankan nominasi presiden dari partainya dalam Pemilu 2014. Sebaliknya, Yudhoyono memilih untuk tetap "netral" (sementara diam-diam memberikan dukungan kepada Prabowo). Yudhoyono kemudian menunjuk anak sulungnya Agus sebagai "pewaris" dari kepemimpinan partainya. Dahlan sendiri kemudian memilih untuk memberikan dukungannya kepada Jokowi-Kalla pada kampanye presiden di 2014, termasuk dengan memproduksi materi cetak di Jawa Timur untuk melawan kampanye kotor yang menjatuhkan Jokowi. Seiring dengan kemenangan Jokowi, karier Dahlan tampak akan menjadi semakin sukses. Dia mengendalikan kerajaan media besar; membingkai citranya sebagai pembaru yang bersih, manajer yang mumpuni, dan figur politik populer; dan tampak sebagai sekutu penting bagi presiden yang baru.

---

6 Pada Juni 2016 kekayaan Dahlan dilaporkan sebesar US$445 juta, menjadikannya orang terkaya di percentil ke-90 di Indonesia (https://www.globeasia.com/cover-story/150-richest indonesians/). Pada 2018 urutannya jatuh pada posisi ke-95 dengan total kekayaan US$481 juta (https://www.globeasia.com/cover-story/150-richest-indonesians-3/).

Namun, Dahlan tidak mendapat tawaran posisi dalam kabinet Jokowi, pun tidak mendapat akses atas berbagai bentuk patronase dari presiden yang secara rutin didistribusikan pada para pemilik media yang menjadi sekutunya. Sebaliknya, jauh dari menikmati peningkatan akses terhadap sumberdaya negara, dari pertengahan 2015 sampai 2019, Dahlan malah mendapati dirinya terjerat dalam beberapa kasus korupsi. Sebagai catatan, kasus-kasus yang menjerat Dahlan ini tidak melibatkan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang menjadi populer di era Yudhoyono terkait independensinya dalam menuntut tersangka-tersangka korupsi dengan profil tinggi dan memiliki koneksi kuat. Sebaliknya, kasus-kasus yang menjerat Dahlan diawasi oleh polisi dan kantor Kejaksaan Agung—institusi yang tidak memiliki independensi politik dan reputasi seperti KPK.

Sepanjang kasus-kasus ini berlangsung, MetroTV milik Paloh mengeluarkan berbagai laporan tentang persidangan korupsi Dahlan (misalnya MetroTV, News.com, 2017), sementara koran *Jawa Pos* miliknya cenderung menampilkan dirinya sebagai pihak yang tidak bersalah (Setiawan, 2017). Dahlan dibebaskan dari kedua kasus korupsi tersebut pada 2019, tapi dia harus menanggung derita kerusakan reputasi dan kerugian finansial yang menghancurkan karier politiknya. Hal ini menunjukkan, meskipun dengan upaya-upaya yang sudah dia lakukan untuk Yudhoyono dan Jokowi, Dahlan tidak dapat mengandalkan perlindungan dari patron presidennya—terutama dengan kehadiran taipan media rivalnya dalam koalisi pemerintahan. Dalam wawancara dengan *Tirto* pada 2016, Dahlan mengutarakan bahwa ia ingin "melupakan" waktu yang pernah dia curahkan untuk politik dan memahami bahwa Jokowi "sibuk" dengan hal-hal lain dan tidak akan membantunya pulih dari berbagai kemunduran itu (Nugroho, 2016). Dengan semakin kehilangan hak istimewa dibanding taipan media lain yang pro-Jokowi, Dahlan secara publik mengubah posisi politiknya dan mendukung Prabowo-Sandiaga Uno pada Pemilu 2019 (Erdianto, 2019).

Terlepas dari kegagalan Dahlan untuk memperoleh keuntungan atas dukungannya terhadap Jokowi, bergabungnya taipan-taipan media di belakang koalisi presiden petahana tetap menjadi ciri utama dari periode pertama kepemimpinan Jokowi. Setelah memenangi Pemilu 2014 di dalam konteks lanskap media yang sangat bersaing dan partisan, Jokowi berencana untuk merangkul pemilik media yang sebelumnya pro-Prabowo atau untuk merekayasa marginalisasi politik mereka. Target awal yang pertama adalah Aburizal Bakrie. Dimulai pada 2015, pemerintahan Jokowi menggunakan wewenangnya dalam mengesahkan pendaftaran partai untuk memperburuk perpecahan faksi internal di dalam tubuh Golkar dan menggerogoti kepemimpinan Bakrie di dalam partai. Sampai pada pertengahan 2016, para pialang kekuasaan mampu mengatur pemilihan ketua baru yang pro-Jokowi, Setya Novanto (yang pada akhir 2017 digantikan oleh Airlangga Hartarto, setelah tertangkapnya Setya karena dakwaan korupsi). Hal ini berarti bahwa pengaruh Bakrie terhadap partai menyusut (meskipun dia tetap menjadi ketua dewan penasihat). Dengan beralihnya kesetiaan Golkar pada Jokowi, aliansi Bakrie dengan Prabowo juga berada di ujung tanduk, dan perusahaan medianya, TVOne dan ANTV, menjadi lebih lunak dalam pemberitaan tentang Jokowi.

Pemerintahan Jokowi masih melancarkan berbagai taktik untuk mengamankan dukungan dari taipan media, Hary Tanoesoedibjo. Konglomerasi media MNC miliknya menaungi tiga stasiun televisi nasional yang dapat diakses publik secara bebas (*free to air*), 46 stasiun televisi lokal, 19 saluran TV berbayar, dan perusahaan televisi kabel IndoVision, TopTV, dan OKVision (Tapsell, 2017: 31–2). Selain itu, Tanoesoedibjo mendirikan Perindo pada awal 2015, seiring dengan berakhirnya aliansinya dengan NasDem milik Paloh pada periode tahun 2011-13 dan Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura) selama pemilihan legislatif 2014. Setelah mendukung Prabowo pada 2014, Tanoesoedibjo tetap bersikap antagonis terhadap pemerintahan Jokowi dalam paruh pertama

periode kepemimpinan Jokowi. Hal ini memuncak ketika perusahaan media milik Tanoesoedibjo menyiarkan pemberitaan positif dan meluas tentang kelompok Islamis yang menjadi lawan Basuki Tjahaja Purnama ("Ahok")—sekutu Jokowi dan wakil gubernur sebelumnya—selama kampanye pemilihan Gubernur Jakarta dalam periode 2016-17. Pada awal 2017, penyidik polisi membuka kasus terhadap Tanoesoedibjo atas tuduhan mengancam jaksa dalam kasus hukum sebelumnya. Tidak lama setelah itu, Tanoesoedibjo mengumumkan bahwa dia akan meninggalkan Prabowo dan akan mendukung pemilihan Jokowi pada periode kedua, dan saluran TV MNC beralih pada liputan-liputan positif tentang presiden (Aspinall dan Mietzner, 2019). Meskipun terdapat beberapa faktor lain dalam perubahan arah dukungan dari Tanoesoedibjo, waktunya yang bertepatan dengan proses investigasi kasus hukumnya—menunjukkan bahwa ketakutan akan ancaman pemerintah melalui putusan pengadilan menjadi faktor penting dalam penentuan keputusannya.

Upaya pemerintahan Jokowi untuk menghimpun sekutu dari para taipan media bukanlah fenomena baru. Selama masa kepresidenan Yudhoyono, baik Bakrie atau Chairul Tanjung memegang portofolio menteri, dan pemilik media lain seperti Tanoesoedibjo juga mendapat tawaran posisi yang sama (Tapsell, 2017: 68). Namun, sementara Yudhoyono membangun aliansi berdasar pada pembagian pos-pos kabinet dan akses atas sumberdaya pemerintah, Jokowi menunjukkan—melalui kasus Bakrie dan Tanoesoedibjo—bahwa dia bersedia menggunakan strategi lebih represif ketika berurusan dengan oligarki media, sebuah pendekatan yang tampaknya memperkuat kesetiaan para pemilik media kepada presiden.

Bagaimanapun juga, hal ini bukan berarti bahwa Jokowi menghindari strategi membangun koalisi melalui distribusi kue kekuasaan dalam upaya merangkul para pemilik media seperti yang dilakukan oleh pemerintahan sebelumnya. Sebelum kemenangannya pada Pemilu 2019, Jokowi menunjuk Erick Thohir, partner bisnis Bakrie dalam grup media VisiNews Asia, sebagai ketua tim kampanyenya. Thohir juga memiliki beberapa

saluran televisi dan radio, juga *Republika*, surat kabar harian Islami terkemuka di Indonesia. Selain itu, Chairul Tanjung didengungkan sebagai kandidat potensial untuk posisi wakil presiden (Aspinall dan Mietzner, 2019).

Pemberitaan yang bias oleh media arus utama mendorong munculnya diskusi publik yang lebih berbobot tentang sikap berpihak dari media arus utama, yang kemudian menggerus kepercayaan publik terhadap institusi penting demokrasi tersebut. Sebagai contoh, sebuah survei pada 2006 menunjukkan bahwa 86 persen masyarakat Indonesia percaya dengan media arus utama (GlobeScan, 2006). Pada survei 2017 tentang kepercayaan pada institusi utama di Indonesia, yang berada dalam urutan terendah adalah partai politik (45 persen), parlemen (55 persen), dan pengadilan (65 persen), diikuti dengan media massa (67 persen). Bahkan kepolisian Indonesia yang terkenal dengan korupsinya berada di urutan lebih tinggi daripada media massa (70 persen) (Fossati dkk., 2017). Survei 2018 menemukan bahwa kepercayaan pada media semakin rendah menjadi sebesar 62 persen saja (LSI, 2018: 46) (Tabel 11.1).

Sejumlah kejadian juga menjelaskan peningkatan ketidakpuasan dan ketidakpercayaan publik terhadap media arus utama. Pada 2015, misalnya, jurnalis TransTV tidak diizinkan untuk meliput pertemuan faksi di dalam partai Demokrat yang berseberangan dengan Yudhoyono, karena Chairul Tanjung (pemilik Trans Corp) dipercaya terlalu dekat dengan Yudhoyono (*Kompas,* 2015). Keputusan saluran televisi arus utama untuk tidak menyiarkan secara langsung "aksi 212" oleh kaum Islamis pada akhir 2016, yang pada saat itu merupakan gerakan protes terbesar di Indonesia sejak masa reformasi, membuat perusahaan-perusahaan siaran televisi dikritik pedas oleh kelompok-kelompok Islamis tersebut. Sejumlah harian cetak, termasuk *Kompas*, meletakkan berita itu di halaman belakang terbitan mereka, hingga membuat Prabowo menuduh mereka memanipulasi berita (*Kompas,* 2018). Dalam beberapa unjuk rasa "reuni" 212, jurnalis MetroTV diserang oleh demonstran, karena mereka dianggap sebagai operator partisan dari pemerintahan Jokowi.

Tabel 11.1 Kepercayaan masyarakat Indonesia terhadap media (%)

	Percaya	Tidak Percaya	Tidak menjawab/ tidak tahu
Januari 2005*	70	15	15
Mei 2007*	62	30	8
September 2009*	55	25	20
Januari 2014**	69	26	5
Apri 2014**	72	23	5
Oktober 2018*	62	19	19
Mei 2019*	62	33	5

Sumber: *Lembaga Survei Indonesia, **Indikator Politik Indonesia.

Fakta-fakta tersebut menunjukkan bahwa penggunaan media partisan sebagai benteng pertahanan selama Pemilu 2014 masih terus berlangsung dalam periode pertama pemerintahan Jokowi. Meskipun demikian, tampak pula pergeseran dari lanskap media yang terpolarisasi pada 2014 menjadi konsolidasi dukungan untuk pemerintahan petahana di antara perusahan-perusahan media arus utama. Peleburan dukungan ini memiliki konsekuensi pada kontestasi demokrasi di 2019. *Pertama*, presiden petahana memperoleh keuntungan besar dalam hal jumlah dan corak pemberitaan serta dukungan dari pemilik media. Sementara kampanye Jokowi diliput oleh stasiun-stasiun televisi besar, anggota tim kampanye Prabowo mengeluh bahwa tidak ada gunanya melakukan kegiatan kampanye rutin karena media arus utama tidak akan meliput mereka (Pejabat Gerindra, komunikasi personal, Jakarta, 2019). *Kedua*, dan yang lebih penting lagi, karena terdapat satu pihak (Jokowi) yang mendominasi media arus utama, hanya terdapat sedikit sekali diskusi yang kritis dan kaya informasi tentang kelebihan dan kelemahan masing-masing kandidat, atau tentang perbedaan-perbedaan kebijakan mereka. Selain itu, meskipun terdapat lima debat yang disiarkan secara terbuka di televisi, debat-debat dilakukan dengan format yang sangat kaku dan steril hingga tidak terhubung dengan animo

umum pendukung mereka di akar rumput dan juga terlihat menghindari isu-isu sensitif (seperti peran Islam dalam negara, sebuah topik yang dianggap krusial di tengah kampanye pemilu yang terpolarisasi) (Aspinall, 2019; Warburton, 2019). Mengingat organisasi media tradisional menawarkan sedikit sekali kesempatan untuk perdebatan yang berarti dan berkembangnya wacana kritis, keberadaan elemen-elemen penting ini dalam Pemilu 2019 semakin terbatas pada platform media digital.

Akankah dukungan dari para pemilik media membantu Jokowi menjalankan pemerintahan yang lebih stabil dan produktif? Jokowi tampaknya berpikir demikian. Dalam kabinetnya yang kedua pada periode 2019-24, dua pemilik media ditunjuk sebagai menteri—Erick Thohir (VisiNews dan Mahaka Group) dan Wishnutama Kusubandio (NETTV)—sementara partai NasDem milik Surya Paloh mendapat kendali atas Kementerian Komunikasi dan Informasi dengan ditunjuknya politisi senior NasDem, Johny Plate, sebagai menteri. Putri-putri dari Hary Tanoesoedibjo dan Chairul Tanjung juga diberi posisi di pemerintahan. Yudhoyono sebelumnya juga sama-sama berupaya untuk mengelola para taipan media dan pesan pemberitaan yang disampaikan media mereka ke publik dengan memberikan imbalan jabatan prestisius dan berpengaruh bagi pemilik media yang kooperatif (Aspinall dkk., 2015). Namun, pemberitaan kritis tentang Yudhoyono mulai bermunculan ketika para taipan media tersebut, beserta sekutu politik dan partai mereka mulai melakukan manuver politik untuk Pemilihan Presiden 2014, dengan munculnya wajah-wajah baru—seperti Jokowi di sekitar 2012—yang menjadi penghela rating. Pada tahap tertentu, kita seharusnya juga dapat menduga kecenderungan serupa akan muncul selama periode kedua kepemimpinan Jokowi. Agaknya tidak mungkin perusahaan-perusahaan media utama tersebut secara bersama-sama meneriakkan capaian-capaian Jokowi hingga hari terakhir masa kepresidenannya, atau bahwa mereka akan terus menerus memberikan perhatian istimewa kepada presiden di bulan-bulan akhir kekuasaannya, ketika generasi politisi yang baru akan muncul dan tampil ke depan. Meskipun demikian, selama periode pertama kepemimpinannya, Jokowi menunjukkan

kesabaran yang jauh lebih terbatas dalam menangani media dan kritikan daring dibandingkan Yudhoyono, dan terbukti jauh lebih siap dalam merespons dengan mengadopsi strategi otoriter. Jika Jokowi dan sekutunya mempertahankan strategi-strategi represif tersebut, media yang kritis dan independen akan semakin tercekik, di tengah banyaknya pemberitaan politik di media arus utama yang semakin mengarah pada propaganda pro-pemerintah.

MEDIA DIGITAL: DARI INOVASI MENUJU POLARISASI

Seiring dengan menurunnya kepercayaan terhadap media arus utama, banyak masyarakat yang beralih ke konten media daring sebagai alternatif sumber informasi, berita, dan pandangan. Peralihan ini juga dibentuk oleh meningkatnya penggunaan media sosial secara meluas yang mendorong partisipasi masyarakat dalam diskusi dan debat. Area perkotaan di Indonesia adalah tempat berkembangnya penggunaan media sosial oleh kalangan remaja. DataReportal memperkirakan bahwa hingga 2019, Indonesia memiliki 150 juta pengguna media sosial. Untuk masyarakat Indonesia yang memiliki akses terhadap Internet, sebagian besar menonton YouTube (88 persen) dan menggunakan platform media sosial seperti WhatsApp (83 persen), Facebook (81 persen), Instagram (80 persen) dan Twitter (52 persen) (Kemp, 2019). Merasakan kemerosotan media arus utama dan maraknya penggunaan platform media sosial, politisi Indonesia semakin mengalihkan perhatiannya untuk mengadopsi berbagai bentuk baru kampanye politik daring guna menjangkau pemilih. Kelompok-kelompok relawan digital merupakan juru kampanye penting untuk Jokowi dan Ahok pada Pemilu Jakarta 2012 (seperti kelompok Jasmev: relawan media sosial Jokowi-Ahok) dan untuk Jokowi pada Pemilihan Presiden 2014.

Perubahaan dalam ruang digital ini terjadi pada Pemilu Gubernur Jakarta 2017 yang sangat terpolarisasi. Sebagaimana yang ditunjukkan Lim (2017), sepanjang kampanye ini, wacana pada media sosial menghasilkan "kantong-kantor algoritmik" dari pendukung dan opini yang berpihak. Juru kampanye

daring membuat materi dan mendorong para pendukung untuk membagikan materi tersebut melalui jaringan media sosial mereka sendiri di Facebook dan WhatsApp, daripada hanya mengandalkan jaringan kampanye resmi dan media arus utama untuk menyebarkan pesan-pesan kampanye. Kelompok-kelompok anti-Ahok menggunakan media sosial untuk mengirimkan materi bermuatan rasis dan agama. Satu kelompok, yang menyebut dirinya sebagai "*Muslim 212 cyber army*", secara agresif berkampanye melawan Ahok (dan Jokowi) (Juniarto, 2018; Lamb, 2018). Sebagian besar materi yang diproduksi sepanjang tahun 2017 tersebut menampilkan pesan anti-Cina dan anti-komunis. Di sisi lain, kelompok Ahok yang cakap dengan dunia digital, Teman Ahok, menggunakan platform daring dalam upaya untuk menetralisir kampanye yang menjatuhkan Ahok dan menggambarkan Ahok sebagai seorang martir. Semua hiruk-pikuk ini berujung pada kampanye yang sangat intens dan sektarian, yang mendorong para pemilih untuk berpihak pada kandidat dengan afiliasi agama yang sama. Kecenderungan penting lainnya yang bermula pada pemilu Jakarta adalah maraknya adopsi kampanye media digital di dalam struktur kampanye formal partai politik. Sebagai contoh, setelah Partai Demokrasi Indonesia-Perjuangan (PDI-P) menominasikan Ahok, partai ini kemudian melakukan kampanye menggunakan infrastruktur kampanye digital yang dibangun oleh Teman Ahok. Hasan Hasbi, yang menjadi kreator utama (dan pendiri) Teman Ahok, menyampaikan bahwa saat itu dia dan yang lainnya harus "menyingkir ke pinggir" pada pemilihan Gubernur 2017, ketika partai mulai "mengambil alih seluruh kendali kampanye" (Hasan Hasbi, komunikasi personal, Oktober 2017).

Pada Pemilu Presiden 2019, Warburton (2019) mencatat bahwa terdapat "polarisasi yang semakin menguat terkait dengan cara bagaimana kelompok-kelompok Islam mengasosiasikan dirinya dengan kedua sisi dari pembelahan "pluralis-islamis" dalam politik Indonesia yang kini telah terkristalisasi menjadi blok pendukung yang kohesif di belakang kandidat yang mereka pilih. Kelompok Islamis berada di belakang Prabowo dan berkampanye untuknya. Sementara itu, Nahdlatul Ulama

(NU) memainkan peranan penting dalam kampanye Jokowi di jantung Pulau Jawa. Masing-masing pihak "menaikkan taruhan politiknya dan menganggap musuh politiknya sebagai ancaman". Hal ini berdampak pada semakin terbelahnya Pemilu 2019, baik di ruang daring maupun dalam komunitas tempat warga hidup dan bekerja" (Warburton, 2019). Kantong-kantong algoritmik seperti yang disampaikan Lim pada pemilihan gubernur di tahun 2017 ternyata terus berlanjut hingga Pemilu Presiden 2019. Oleh karenanya, kampanye menjadi sangat tegang dan terpolarisasi. Disinformasi melalui media sosial menjadi penghela dari kampanye yang berlangsung, ketika pesan-pesan eksplisit dan seringkali kasar dengan mengangkat isu ras dan agama disebarkan melalui platform-platform media sosial. Materi-materi tersebut tidak berasal dari halaman resmi partai politik ataupun profil kandidat di media sosial, melainkan dari pihak ketiga yang diduga tergabung dalam tim kampanye. Mekanisme dari kampanye jenis ini dan pengaruhnya pada pemilih masih menjadi perdebatan dan bahan diskusi di kalangan akademisi dan analis kebijakan. Tentunya, munculnya "tim pendengung" yang terdiri dari jejaring luas pasukan "kampanye hitam" bawah tanah dan diatur oleh penasihat presiden menjadi faktor besar dalam meningkatnya kecenderungan ini. Seperti yang pernah disampaikan oleh salah satu juru kampanye media sosial pro-Jokowi: "Michelle Obama berkata '*when they go low, we go high*'". Tetapi, ini tidak berhasil. Trump menang. Jadi di sini, '*when they go low, we go lower*' (anonim, komunikasi personal, Maret 2019). Setelah pengumuman hasil Pemilu Presiden pada Mei 2019, ribuan pendukung Prabowo berunjuk rasa (dan terlibat dalam kerusuhan) di depan kantor Badan Pengawas Pemilihan Umum di Jakarta. Mereka mengklaim bahwa pemilu telah dicurangi oleh presiden petahana. Sebagai respons, pemerintah memilih untuk menghambat konten WhatsApp, Facebook, dan Instagram serta "memperlambat" penggunaan platform-platform tersebut melalui pembatasan fitur-fitur untuk mengunggah dan mengunduh foto dan video.

Pemerintahan Jokowi semakin sering menggunakan Undang-Undang (UU) No.11/2008 tentang Transaksi dan Informasi

Elektronik (ITE) untuk menindak dengan keras mereka yang membuat dan menyebarkan apa yang pemerintah anggap sebagai "berita palsu". Indonesia belum mengenal "peraturan anti-berita palsu" yang kontroversial seperti berlaku di Malaysia dan Singapura. Sebagai gantinya, pemerintah Indonesia mempolitisasi UU ITE untuk menangkap dan mengadili aktivis dan pendukung lawan politik yang berseberangan dengan pemerintah (Tapsell, 2019). Sebagai contoh, penyanyi yang beralih menjadi aktivis, Titi Widoretno diinvestigasi polisi atas dasar kecurigaan bahwa ia membuat grup pesan melalui platform WhatsApp dengan tagar "2019GantiPresiden", yang digunakan oleh banyak aktivis oposisi dalam bulan-bulan menjelang nominasi formal kandidat presiden (Power, 2018: 331). Politisi oposisi Ahmad Dhani juga dihukum 18 bulan penjara karena serangkaian cuitan melalui platform Twitter yang mengkritik para pendukung Ahok. Sementara itu, di kasus yang lain, Ratna Sarumpaet, anggota tim kampanye Prabowo-Sandiaga, yang menyampaikan klaim palsu bahwa dirinya diserang oleh sekelompok orang karena afiliasi politiknya; dan Lieus Sungkharisma, juru bicara kampanye Prabowo-Sandiaga, ditangkap karena "dugaan subversi dan penyebaran berita bohong" (*Jakarta Post,* 2019); begitu pula politisi Partai Amanat Nasional (PAN), Eggi Sudjana. Pada saat yang sama, sementara kasus-kasus semacam ini dilansir berkaitan dengan figur oposisi, serangan daring terhadap kubu Prabowo hampir tidak ada yang diproses secara hukum (Potkin dan Da Costa, 2019).

Hal yang perlu menjadi perhatian di sini adalah dengan terintegrasinya institusi-institusi seperti Kementerian Komunikasi dan Informasi (Kominfo) dan Polisi dalam hal prosedur penyebaran informasi, dalam praktiknya mereka justru memanfaatkan itu untuk bekerja sama menindak dengan keras setiap perbedaan pendapat dengan pemerintah. Pada Januari 2018, Indonesia membentuk Badan Siber dan Sandi Negara (BSSN), yang bertugas membantu menghentikan penyebaran berita bohong. Badan ini melapor langsung pada presiden. Oleh karena itu, sementara sirkulasi berita bohong dan disinformasi di media sosial tetap menjadi masalah yang sulit ditangani di Indonesia maupun di tempat lain, pemerintahan Jokowi semakin

sering melanggar kebebasan berekspresi di media daring dengan menangkap pengkritik di media sosial, membatasi konektivitas Internet (seperti yang terjadi selama kerusuhan pasca-pemilu di Jakarta pada 2019) atau bahkan menutup semua akses Internet dengan alasan keamanan (seperti yang terjadi di wilayah Papua pada 2019). Kesemuanya ini kemudian menjadi tanda yang semakin mengkhawatirkan untuk kesehatan demokrasi di Indonesia.

KESIMPULAN: KONDISI INDEPENDENSI MEDIA DI INDONESIA

Bab ini telah mengungkapkan kecenderungan jangka panjang dari kebebasan media Indonesia yang tengah mengalami kemunduran. Hal ini disebabkan oleh kemampuan oligarki media untuk menarik keuntungan dari revolusi digital, serta tindakan pemerintah untuk membatasi ekspresi kritik dan oposisi politik–baik di media tradisional maupun daring–sementara di saat yang sama memanfaatkan pasukan pendengung untuk memanipulasi wacana di ruang media sosial.

Kecenderungan ini sekarang mulai tercermin dalam indeks-indeks internasional. Dalam *Reporters Without Borders 2019 World Press Freedom Index*, Indonesia berada pada urutan 124 (https://rsf.org/en/ranking), menurun dari urutannya yang ke-100 pada 2009. Laporan terakhir dari *Freedom House* tentang kebebasan pers terbit pada 2017 dan menilai media Indonesia sebagai "bebas sebagian" (https://freedomhouse. org/report-types/freedom-press); laporan *Freedom on the Net* pada 2019 juga memberikan status yang sama untuk media Indonesia, mengutip adanya penurunan dalam kebebasan Internet (https://www. freedomonthenet.org/explore-the-map). Ini bukan berarti bahwa media di Indonesia tidak menghasilkan jurnalisme yang kritis dan berkualitas tinggi. Segera setelah Pemilu 2019 berakhir, *outlet* berita seperti majalan *Tempo, Tirto*, dan *Kumparan*, kembali mempublikasikan kritik tajam pada administrasi pemerintahan petahana.

Meskipun demikian, tujuan dari bab ini adalah untuk menilai lanskap media dua dekade dari reformasi dibandingkan

dengan lanskap media pada pertengahan 2000-an, yaitu ketika revolusi digital baru mulai berlangsung dan Yudhoyono—Presiden Indonesia pertama yang dipilih secara langsung—memulai periode pertama kepemimpinannya. Mengamati dari lensa komparasi ini, kecenderungan yang digambarkan pada bab ini menyiratkan bahwa media hari ini menjadi kurang beragam, semakin dicengkram oleh oligarki, serta menjadi subjek dari pengaruh pemerintah yang semakin besar. Implikasi dari kecenderungan-kecenderungan tersebut bagi kualitas demokrasi Indonesia sangatlah serius: independensi dan reliabilitas pemberitaan media semakin berkurang, yang pada akhirnya akan melemahkan fungsi penting media dalam melakukan kontrol dan pengawasan terhadap pemerintah dan potensi penyalahgunaan kekuasaan; norma kebebasan berekspresi secara kritis semakin tergerus; dan kualitas perdebatan demokratis semakin menyusut. Masih perlu diamati lebih lanjut apakah lanskap media Indonesia dapat pulih dari kerusakan yang ditimbulkan oleh oligarki media yang penuh kuasa, pemerintah yang iliberal dan semakin represif, dan penyebaran berita bohong serta kampanye-kampanye para pendengung. Sekarang, ketika kekuatan-kekuatan ini telah dilepaskan di tengah demokrasi Indonesia, perlu dicamkan bahwa kekuatan-kekuatan tersebut tidak mudah untuk dapat dikendalikan.

REFERENSI

Aspinall, E. 2019. 'Indonesia's election and the return of ideological competition'. *New Mandala*, 22 April. https://www.newmandala.org/indonesias-election-and-the-return-of-ideological-competition/

Aspinall, E. dan M. Mietzner. 2019. 'Indonesia's democratic paradox: competitive elections amidst rising illiberalism'. *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 55(3): 295–317.

Aspinall, E., M. Mietzner, dan D. Tomsa. 2015. 'The moderating president: Yudhoyono's decade in power'. Dalam *The Yudhoyono Presidency: Indonesia's Decade of Stability and Stagnation*, diedit oleh E. Aspinall, M. Mietzner dan D. Tomsa, 1–22. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS).

Bulla, D.W. 2008. 'Fourth estate, media as'. Dalam *Encyclopedia of Political Communication*, diedit oleh L.L. Kaid dan C. Holtz-Bacha. SAGE Publications. http://dx.doi. org/10.4135/9781412953993.n217

Couldry, N. dan J. Curran. 2003. *Contesting Media Power: Alternative Media in a Networked World*. Lanham: Rowman dan Littlefield.

Erdianto, K. 2019. 'Pilpres 2014 dukung Jokowi, ini alasan Dahlan Iskan kini Prabowo'. *Kompas*, 12 April. https://nasional.kompas.com/read/2019/04/12/15434361/pilpres-2014-dukung-jokowi-ini-alasan-dahlan iskan-kini-pilih-prabowo?page=all

Fortuna Anwar, D. 2015. 'Yudhoyono's legacy: an insider's view'. Dalam *The Yudhoyono Presidency: Indonesia's Decade of Stability and Stagnation*, diedit oleh E. Aspinall, M. Mietzner, dan D. Tomsa, 23–31. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS).

Fossati, D., Y.-F. Hui, dan S.D. Negara. 2017. 'The Indonesia National Survey Project: economy, society and politics'. *Trends in Southeast Asia* No. 10. Singapore: ISEAS – Yusof Ishak Institute.

GlobeScan. 2006. 'BBC/Reuters/Media Center Poll: trust in the media'. GlobeScan. http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/02_05_06mediatrust.pdf Ida, R. 2011. 'Reorganisation of media power in post-authoritarian Indonesia: ownership, power and influence of local media entrepreneurs'. Dalam *Politics and the Media in Twenty-First Century Indonesia: Decade of Democracy*, diedit oleh K. Sen dan D.T. Hill, 13–26. London: Routledge.

Jakarta Globe. 2017. 'Media mogul Dahlan Iskan gives up entire stake in Jawa Pos: report'. *Jakarta Globe*, 15 November. https://jakartaglobe.id/business/media-mogul-dahlan-iskan-has-sold-entire-stake-at-jawa-pos-groupreport/?fbclid=IwAR2XQVEirOSNNDGhSkIfV2IK5V4fNBDqUG7J Kwm-BcewtGjYBMj4zTuAtmc

Jakarta Post. 2014. 'Editorial: endorsing Jokowi'. *Jakarta Post*, 4 Juli. http://www. thejakartapost.com/news/2014/07/04/editorial-endorsing-jokowi.html *Jakarta Post*. 2019. 'Prabowo campaign spokesman arrested on subversion charges'. *Jakarta Post*, 21 Mei. https://www.thejakartapost.com/news/2019/05/21/prabowo-campaign-spokesman-arrested-on-subversioncharges.html Juniarto, D. 2018. 'The Muslim cyber army: what is it and what does it want?'. *Indonesia at Melbourne*, 20 Maret. https://indonesiaatmelbourne.unimelb.edu. au/the-muslim-cyber-army-what-is-it-and-what-does-it-want/ Kemp, S. 2019. 'Digital 2019: Indonesia'. DataReportal, 31 Januari. https:// datareportal.com/reports/digital-2019-indonesia

Khoiri, A. 2018. 'Cerita Najwa Shihab soal "Mata Najwa" kembali tayang di TV'. *CNN Indonesia*, 5 Januari. https://www.cnnindonesia.com/hiburan/20180105 182432-220-267048/cerita-najwa-shihab-soal-mata-najwa-kembali-tayang-di-tv

Kitley, P. 2008. 'Civil society and the media in Indonesia'. Dalam *Islam beyond Conflict: Indonesian Islam and Western Political Theory*, diedit oleh A. Azra dan W. Hudson, 211–22. Aldershot: Ashgate Publishing.

Kompas. 2015. 'Wartawan "Trans Corp" dilarang masuk acara kader demokrat penentang SBY'. *Kompas*, 30 April. https://nasional.kompas.com/read/2015/04/30/14133161/Wartawan.Trans.Corp.Dilarang.Masuk.Acara.Kader. Demokrat.Penentang.SBY

Kompas. 2018. 'Menurut Prabowo, saat ini banyak media massa beritakan kebohongan'. *Kompas*, 5 Desember. https://nasional.kompas.com/read/2018/12/05/15193531/menurut-prabowo-saat-ini-banyak-media-massa beritakan-kebohongan?page=all

Lamb, K. 2018. 'Muslim cyber army: a "fake news" operation designed to derail Indonesia's leader'. *The Guardian*, 13 Maret. https://www.theguardian.com/world/2018/mar/13/muslim-cyber-army-a-fake-news-operation-designed-to bring-down-indonesias-leader

Lim, M. 2017. 'Freedom to hate: social media, algorithmic enclaves, and the rise of tribal nationalism in Indonesia'. *Critical Asian Studies* 49(3): 411–27. LSI (Lembaga Survei Indonesia). 2018. 'National survey result: trends in public perception of corruption in Indonesia'. Jakarta: LSI. 8–24 Oktober. http://www.lsi.or.id/riset/442/rilis-survei-nasional-lsi-101218

MetroTV News.com. 2017. 'Dahlan Iskan menangis saat bacakan Pledoi'. *MetroTV News.com*, 14 April. https://www.metrotvnews.com/play/NL0U938d-dahlan iskan-menangis-saat-bacakan-pledoi

Mietzner, M. 2015. 'Reinventing Asian populism: Jokowi's rise, democracy, and political contestation in Indonesia'. *Policy Studies* 72. Honolulu: East-West Center.

Nugroho, K.B. 2016. 'Jabatan lama yang memangsa Dahlan Iskan'. *Tirto*, 21Desember. https://tirto.id/jabatan-lama-yang-memangsa-dahlan-iskan-camo

Potkin, F. dan A.B. Da Costa. 2019. 'Fact-checkers vs. hoax peddlers: a fake news battle ahead of Indonesia's election'. *Reuters*, 11 April. https://www.reuters.com/article/us-indonesia-election-fakenews-insight/fact-checkers-vs-hoaxpeddlers-a-fake-news-battle-ahead-of-indonesias-election-idUSKCN1RM2ZE

Power, T.P. 2018. 'Jokowi's authoritarian turn and Indonesia's democratic decline'. *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 54(3): 307–38.

Setiawan, V.A. 2017. 'Analisis framing pemberitaan Dahlan Iskan dalam kasus dugaan korupsi gardu induk listrik di koran Jawa Pos edisi bulan Juni– Agustus 2015'. Program Studi Ilmu Komunikasi, Universitas Muhammadiyah Surakarta. http://eprints.ums.ac.id/56282/3/Naskah per cent20Publikasi per cent202.pdf

SPS Media Directory. 2014. '2013–2014: Integrasi multiplatform and monetisasi digital'. Serikat Perusahaan Pers, 22.

Steele, J. 2010. 'Indonesian journalism post-Suharto: changing ideals and professional practices'. Dalam *Politics and the Media in Twenty-First Century Indonesia: Decade of Democracy*, diedit oleh K. Sen dan D.T. Hill, 85–103. London: Routledge.

Steele, J. 2012. 'The making of the 1999 Indonesian press law'. *Indonesia* 94 (Oktober): 1–22.

Tapsell, R. 2015. 'The media and subnational authoritarianism in Papua'. *Southeast Asia Research* 23(3): 319–34.

Tapsell, R. 2017. *Media Power in Indonesia: Oligarchs, Citizens and the Digital Revolution*. London: Rowman dan Littlefield.

Tapsell, R. 2019. 'Indonesia's policing of hoax news increasingly politicised'. *Perspective* 75, 20 September. Singapore: ISEAS – Yusof Ishak Institute. https:// www.iseas.edu.sg/images/pdf/ISEAS_Perspective_2019_75.pdf *Tempo*. 2014a. 'Winning signs'. *Tempo*, 14–20 Juli.

Tempo. 2014b. 'Dalam bayang-bayang Paloh'. *Tempo*, 24–30 November. Vartanova, E. dan S. Smirnov. 2010. 'Contemporary structure of the Russian media industry'. Dalam *Russian Mass Media and Changing Values*, diedit oleh A. Rosenholm, K. Nordenstreng, dan E. Trubina, 21–40. Oxon: Routledge.

Warburton, E. 2019. 'Polarisation in Indonesia: what if perception is reality?'. *New Mandala*, 16 April. https://www.newmandala.org/how-polarised-is-indonesia/

12. Dimensi ekonomi dari kualitas demokrasi Indonesia: pendekatan sub-nasional?[7]

Puspa Delima Amri dan Mochamad Pasha

Penulis tidak bertanggung jawab atas hasil terjemahan pada bab ini karena tidak melakukan tinjauan atas hasil terjemahan.

Sebelum gelombang ketiga demokratisasi terjadi, rezim demokratis merupakan kelompok minoritas di kancah global; namun lima dekade setelahnya, lebih dari 50 persen negara yang ada merupakan rezim demokratis (Coppedge dkk., 2019). Pengalaman transisi demokrasi tidak selalu berjalan mulus. Selama periode transisi dan konsolidasi demokrasi, reformasi politik dan ekonomi sering mandek dan menimbulkan kekecewaan yang meluas. Bahkan di saat transisi demokrasi relatif tampak berhasil, proses tersebut tidak lepas dari ancaman kemunduran: dekade terakhir mencatat terjadinya penurunan global dalam kesehatan demokrasi (Bermeo, 2016; Mounk, 2019).

7 Untuk bantuan dalam berbagai aspek pada bab ini, kami berterima kasih kepada Mulya Amri, Arya Fernandes, Indira Hapsari, Melissa Rogers, Nathanael Sumaktoyo, M. Zulfan Tadjoeddin dan editor buku ini. Pandangan yang diungkapkan di sini adalah dari penulis dan tidak mencerminkan afiliasi penulis, termasuk Sonoma State University, World Bank, direktur eksekutifnya, atau negara yang mereka wakili.

Rezim demokratis semakin memburuk di bawah pengawasan para pemimpin yang dipilih secara demokratis—di Hongaria, Turki, dan Filipina, untuk menyebut contoh beberapa negara—ketimbang diambil alih secara paksa oleh para tokoh otoriter yang sering dibayangkan oleh publik (Aspinall dan Berenschot, 2019; Bermeo, 2016). Seperti yang diperlihatkan dalam buku ini, Indonesia mulai terseret ke arah kecenderungan global tersebut dengan berkembangnya bentuk demokrasi yang semakin iliberal.

Di antara banyak teori yang menjelaskan mengapa beberapa negara demokrasi terkonsolidasi sementara yang lain mengalami kemunduran, penjelasan dari aspek ekonomi—dan terutama varian teori modernisasi—memiliki pengaruh yang sangat kuat. Przeworski dkk. (2000) berpendapat bahwa pendapatan per kapita adalah indikator penilai terkuat bagi sistem politik yang akan bertahan di satu negara—baik itu demokrasi maupun kediktatoran. Tinjauan sepintas terhadap negara-negara di dunia memang menunjukkan bahwa negara otoriter umumnya lebih miskin daripada negara demokrasi kaya di Eropa dan Amerika Utara. Dalam demokrasi, kurangnya kemajuan ekonomi juga dapat mengurangi kepuasan publik terhadap *status quo* politik dan kelembagaan. Jajak pendapat 2018 oleh Pew Research Center yang dilakukan di 24 negara, termasuk Indonesia, mengungkapkan bahwa responden dengan pandangan negatif terhadap ekonomi, secara rerata 36 persen lebih tidak puas terhadap demokrasi, dibandingkan dengan mereka yang berpandangan positif terhadap demokrasi ekonomi (Wike dkk., 2019). Banyak penelitian juga menunjukkan bahwa tingkat ketimpangan yang tinggi memiliki implikasi negatif bagi partisipasi dan dukungan demokratis (misalnya Solt, 2008).

Bab ini membahas dimensi ekonomi dari kualitas demokrasi Indonesia. Tujuan utama kami adalah menganalisis bagaimana kondisi ekonomi—khususnya, pendapatan per kapita, ketimpangan pendapatan, dan pengangguran—berkorelasi dengan variasi kualitas demokrasi di Indonesia selama dekade terakhir. Kami berfokus pada variasi subnasional di antara 34

provinsi di Indonesia. Kami melihat di tingkat provinsi daripada nasional karena beberapa alasan. Pertama, observasi tingkat provinsi memberikan jumlah kasus yang jauh lebih banyak dan kesimpulan yang lebih dapat diandalkan. Kedua, penelitian komparatif menunjukkan bahwa variasi subnasional dalam kualitas demokrasi ada di banyak negara—misalnya, Rusia (Lankina, 2010), Argentina (Gervasoni, 2010), dan Meksiko (Benton, 2012)—dan variasi semacam itu dapat menawarkan wawasan penting tentang kondisi yang menentukan kadar kesehatan demokrasi di tingkat domestik. Kita juga bisa mengharapkan variasi seperti itu di Indonesia; salah satu kemungkinan titik perbedaan subnasional yang muncul adalah kecenderungan pemerintah daerah untuk mengeluarkan peraturan daerah tentang agama, yang sering dianggap mengancam hak minoritas (Künkler dan Stepan, 2013). Dengan mengambil pendekatan subnasional, kami bertujuan untuk memperhitungkan variasi penting dalam perlindungan kebebasan sipil dan hak politik, kualitas proses pemilu, dan faktor lain yang membuat demokrasi bermakna (Lankina, 2010).

Untuk melakukannya, kami menggunakan Indeks Demokrasi Indonesia (IDI), yang sepengetahuan kami merupakan satu-satunya kumpulan data runut waktu subnasional yang mengukur kualitas demokrasi di Indonesia. Namun, tujuan kedua dari bab ini adalah memberikan catatan atas validitas IDI sebagai ukuran kualitas demokrasi di tingkat provinsi, dan untuk menyoroti kekuatan dan kelemahan kumpulan data yang digunakan oleh pemerintah dan masyarakat sipil Indonesia sebagai dasar rekomendasi kebijakan tersebut.

Kami menemukan bahwa beberapa indikator pembangunan memang memiliki pengaruh positif dan signifikan terhadap kualitas demokrasi di tingkat provinsi—terutama tingkat urbanisasi dan melek huruf—tetapi efek tersebut tidak selalu konsisten. Kami hanya bisa menarik kesimpulan tentatif tentang fondasi ekonomi demokrasi subnasional, mengingat kekhawatiran kami tentang kualitas dan keandalan kumpulan data yang disajikan oleh IDI. Karena kekhawatiran ini, kami mengedepankan serangkaian

rekomendasi untuk menyempurnakan IDI. Jika ditindaklanjuti, hal ini dapat memastikan bahwa pembuat kebijakan, analis, dan aktivis dilengkapi dengan alat yang berkualitas untuk mengembangkan rekomendasi dan melakukan intervensi kebijakan yang pro-demokrasi di masa depan.

Bagian lain dari bab ini adalah sebagai berikut: pertama-tama kami meninjau literatur yang menghubungkan pembangunan ekonomi dan demokrasi, dan menguji hubungan tersebut di tingkat lokal. Bagian selanjutnya adalah menjelaskan data dan metode yang digunakan untuk mengimplementasikan pertanyaan penelitian yang kami uraikan. Selanjutnya, kami melaporkan hasil analisis statistik kami. Di bagian akhir, kami memberikan catatan atas keandalan IDI untuk tujuan penelitian, sebelum ditutup dengan kesimpulan. Menyoroti pengkodean, pembobotan, dan operasionalisasi konsep demokrasi dalam kumpulan data IDI, kami menghimbau para peneliti dan analis kebijakan publik di Indonesia untuk terus mengembangkan dan meperbaiki kualitas data yang ada.

DEMOKRASI DAN PEMBANGUNAN: SEBUAH KAJIAN LITERATUR

Hubungan antara pembangunan ekonomi dan rezim politik adalah salah satu topik yang paling diperdebatkan dalam literatur demokratisasi.[8] Dalam kajian di berbagai negara dan lintas periode waktu, para ahli telah menemukan hubungan positif antara pendapatan per kapita dan luaran demokrasi. Ketika masyarakat menjadi lebih sejahtera, mereka menjalani transformasi sosial yang mengurangi kesesuaian jangka panjang struktur otokrasi dengan kondisi yang baru (Lerner, 1958; Lipset, 1959; Przeworski dkk., 2000). Teori modernisasi, sebagai contoh,

8 Untuk ringkasan studi ini dan faktor lain yang menentukan demokrasi lihat, misalnya, Teorell (2010), Waldner dan Lust (2018), dan Wucherpfennig dan Deutsch (2009).

mengajukan argumen bahwa industrialisasi mengubah proses produksi dengan cara yang membutuhkan kerja sama aktif dari pekerja di dalamnya. Proses-proses ini juga memberdayakan kelas menengah untuk bangkit sebagai pelopor demokrasi. Lebih jauh, dalam lingkungan kapitalis, demokrasi dihargai karena menyediakan fitur-fitur yang mendukung ekonomi pasar seperti akuntabilitas, arbitrase pihak ketiga dan penegakan kontrak dan hukum (Heller, 2000). Para pendukung teori modernisasi bahkan berpendapat bahwa kemajuan ekonomi dapat mendorong pergeseran budaya, mempromosikan nilai-nilai yang lebih terbuka terhadap demokrasi (Almond dan Verba, 1963; Diamond, 1992). Ini termasuk nilai-nilai sekularisme dan ekspresi diri yang terkait dengan struktur sosial yang egaliter (Inglehart dan Welzel, 2005). Mengingat pergeseran budaya ini lebih sering ditemukan di perkotaan daripada di daerah pedesaan (Lipset, 1994), tidak mengherankan jika banyak penelitian telah menemukan korelasi positif antara tingkat pendidikan dan urbanisasi dengan kemungkinan bagi transisi demokrasi (Barro, 1999; Lupu dan Murali, 2009).

Meskipun aliran penelitian dominan mendiagnosis terjadinya hubungan positif antara pembangunan dan demokrasi (Wucherpfennig dan Deutsch, 2009), sejumlah studi terkemuka justru menemukan hal sebaliknya.[9] Didapati pula banyak perdebatan mengenai aspek kausalitas yaitu, apakah pembangunan ekonomi membantu meruntuhkan kediktatoran (yaitu modernisasi endogen, hipotesis yang didukung oleh Boix dan Stokes, 2003), atau apakah hanya berfungsi untuk mempertahankan demokrasi yang sudah ada (yaitu modernisasi eksogen, teori yang diperjuangkan oleh Przeworski dkk., 2000). Kedua teori telah mendapat dukungan statistik (Inglehart dan Welzel, 2005; Przeworski dkk., 2000), dan sekarang menjadi hal

9 Di antara mereka yang menemukan adanya hubungan negatif atau tidak adalah Sirowy dan Inkeles (1990) dan Hadenius (1992). Salah satu alasan untuk hasil yang kontradiktif adalah perbedaan negara dan sampel periode waktu serta ukuran demokrasi yang berbeda (Przeworski dan Limongi, 1997).

yang umum untuk menguji versi endogen dan eksogen dari teori modernisasi tersebut (Waldner dan Lust, 2018).[10] Akhirnya, menurut beberapa penelitian, baik modernisasi endogen maupun eksogen justru mengalami fenomena "*reverse causality*": bahwa rezim demokratislah yang menghasilkan pembangunan ekonomi yang lebih besar, bukan sebaliknya (Acemoglu dkk., 2008). Argumen terakhir berpendapat bahwa demokrasi mempromosikan pembangunan dengan mendorong masyarakat yang lebih terbuka dengan komitmen kebijakan yang lebih kuat untuk pendidikan dan kesehatan.[11]

Ketimpangan pendapatan juga disebut-sebut menjadi faktor yang memengaruhi demokratisasi meskipun, sekali lagi, teori yang ada menawarkan pandangan yang bertentangan. Menggunakan model *game-theory*, Boix (2003) menunjukkan bahwa tingkat ketimpangan pendapatan yang rendah meningkatkan prospek demokratisasi. Boix berpendapat bahwa elite lebih bersedia untuk 'mengizinkan' demokratisasi ketika ketimpangan pendapatan rendah, karena ini berkorelasi dengan permintaan yang lebih rendah untuk redistribusi fiskal. Ansell dan Samuels (2010) tidak setuju. Dalam pandangan mereka, tuntutan untuk demokratisasi lebih mungkin muncul dan berhasil ketika ketimpangan pendapatan tinggi—sebagai produk sampingan yang lumrah dari pertumbuhan ekonomi—karena masyarakat yang lebih timpang seringkali tersusun dari kantung-kantung industrialisasi dan kelas menengah perkotaan yang siap dimobilisasi untuk melawan pemerintahan otokratis.

---

10 Sebagai contoh kasus, Indonesia, misalnya. Sebagaimana dikemukakan oleh Tadjoeddin (2012), demokratisasi pada 1998 merupakan hasil dari faktor-faktor selain ekonomi (modernisasi eksogen), tetapi sejak saat itu, perkembangan demokrasi Indonesia seakan-akan menjadi kasus demokratisasi endogen.

11 Aliran lain yang diangkat oleh Acemoglu dan rekan penulis (2008) adalah bahwa demokrasi memberikan jalan formal bagi orang-orang untuk mengekspresikan ketidakpuasan politik dan menuntut akuntabilitas dari para pemimpin mereka, yang kemudian membantu komunitas bisnis untuk mempertahankan (dan bahkan menumbuhkan) investasi mereka di negara tersebut.

Teori modernisasi dan berbagai variannya, tentu saja telah lama mendapat kritik dari para analis yang merujuk pada kasus Singapura atau China, yang peningkatan kesejahteraan tidak diikuti dengan proses demokratisasi. Banyak yang menekankan bahwa ketimpangan pendapatan dan dorongan redistributif tidak cukup untuk menjelaskan kehancuran dan transisi demokrasi; Slater dkk. (2014) menyatakan hal ini dengan mengacu pada pengalaman Asia Tenggara. Kritik lain mempertanyakan gagasan bahwa warga urban yang terdidik lebih mungkin untuk merengkuh nilai-nilai demokrasi karena banyak studi tentang masyarakat pedesaan di negara berkembang telah menunjukkan bahwa komunitas tersebut sering kali sama aktifnya untuk terlibat dalam proses demokrasi (Krishna, 2008; Lankina, 2010). Satu hal yang harus dicatat dari kritik terhadap hipotesis modernisasi adalah pengabaian terhadap penekanan Lipset (1959)—dalam subjek ini—yang merujuk pada korelasi, bukan kausalitas (Wucherpfennig dan Deutsch, 2009). Lipset mengidentifikasi hal-hal yang mungkin berkorelasi dengan pembangunan ekonomi, seperti industrialisasi, urbanisasi dan pendidikan, sebagai faktor pendukung demokrasi. Teori modernisasi terus menempati peran sentral dalam studi rezim politik, dan penerapannya telah diperluas ke kajian lintas negara, maupun runut waktu, serta kajian yang merujuk pada konteks negara-negara tertentu.

Kepentingan kami saat ini adalah persimpangan antara luaran ekonomi dan demokrasi di Indonesia. Seperti disebutkan sebelumnya, kami melakukannya dengan melihat data pada tingkat provinsi. Kami mengambil rujukan dari kajian lain tentang demokratisasi subnasional—subbidang yang berkembang dalam kajian perbandingan politik. Terdapat pengakuan yang semakin meningkat bahwa "kantung-kantung demokrasi" bisa saja terbentuk di tengah rezim yang tidak demokratis (Lankina, 2010); dan, pada saat yang sama, "kantung-kantung daerah otoriter" di tingkat subnasional dapat bertahan melampaui proses transisi demokrasi tingkat nasional. Memang, penelitian di India (Beer

dan Mitchell, 2006; Harbers dkk., 2019; Heller, 2000), Meksiko (Benton, 2012), Argentina (Gervasoni, 2010, 2018) dan Rusia (McMann dan Petrov, 2000) telah menunjukkan kemungkinan terbangunnya unit politik di tingkat subnasional dengan derajat demokrasi yang berbeda dengan unit politik di tingkat pusat.

Beberapa kajian dari variasi rezim subnasional tersebut menguji aspek-aspek dari tesis modernisasi.[12] Di sini, hasilnya juga beragam. Sementara Linz (1994) dan O'Donnell (1993) mengasosiasikan rendahnya kualitas demokrasi subnasional dengan faktor-faktor seperti kemiskinan dan tingkat urbanisasi yang rendah, Gervasoni (2010) tidak menemukan hubungan yang konsisten dengan variabel terkait pembangunan (misalnya angka melek huruf dan angka kematian bayi). Menggunakan survei yang dibuat oleh pakar dari Rusia, baik Lankina (2010) dan McMann dan Petrov (2000) menemukan urbanisasi secara positif memengaruhi kualitas demokrasi, tetapi variabel terkait pendapatan tidak signifikan (meskipun hal ini mungkin disebabkan oleh ukuran pendapatan yang lemah; produk domestik bruto regional (PDB) tidak digunakan). Studi Tadjoeddin (2012) terhadap 282 pemilihan kepala daerah di Indonesia menemukan korelasi antara indikator ekonomi—termasuk indeks pendapatan dan kemiskinan—dan 'antagonisme elektoral' (yaitu konflik elektoral).

Kami juga berpendapat bahwa studi subnasional sangat berharga karena Indonesia merupakan negara yang terdesentralisasi. Sementara provinsi, kabupaten dan kota tidak memiliki konstitusi sendiri, pemimpin daerah memiliki sumber daya dan kewenangan untuk membuat peraturan daerah. Dalam praktiknya, hal ini menyebabkan menjamurnya regulasi di tingkat lokal, yang banyak di antaranya membatasi kebebasan individu dan ada yang bahkan mengancam hak-hak penganut agama minoritas (Salim, 2007). Peraturan ini tidak semuanya mudah

12 Studi lain dapat diklasifikasikan sebagai teori rentier demokrasi (lihat Waldner dan Lust, 2018 untuk tinjauan), dengan bukan pendapatan per kapita yang penting bagi demokrasi, melainkan sumber pendapatan daerah, seperti sumber daya alam dan transfer fiskal.

untuk dicabut, meskipun banyak di antaranya bertentangan dengan hukum dan perundangan di tingkat nasional (Lindsey dan Butt, 2013). Tidak diragukan lagi bahwa peraturan daerah ini dapat berdampak besar pada kualitas demokrasi. Faktanya, luaran dari proses politik lokal mungkin memiliki konsekuensi yang lebih besar bagi kehidupan sehari-hari di masyarakat,dibandingkan dengan perubahan politik di tingkat nasional yang lebih berjarak (Tadjoeddin, 2012). Interaksi politik pertama sebagian besar warga adalah dengan pemerintah daerah mereka (Benton, 2012). Terakhir, besarnya ukuran dan keragaman lanskap politik, sosial dan ekonomi Indonesia menjadikan kajian tentang variasi subnasional dalam kualitas demokrasi sebagai upaya penting (Rauf dkk., 2013).

DATA DAN METODE

Indeks Demokrasi Indonesia (IDI) adalah satu-satunya kumpulan data komprehensif yang mengukur kualitas lembaga dan praktik demokrasi di tingkat subnasional. Proyek ini dimulai sekitar tahun 2007 melalui kerja sama antara pemerintah Indonesia dan Program Pembangunan Perserikatan Bangsa-Bangsa (UNDP).[13] Lembaga negara utama yang terlibat adalah Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), Kementerian Koordinator Politik, Hukum dan Keamanan (yang mengawasi Kementerian Dalam Negeri) dan Badan Pusat Statistik (BPS). Sebuah tim ahli (akademisi, aktivis organisasi non-pemerintah, politisi dan jurnalis) berkontribusi pada desain kerangka kerja dan pembobotan indeks, serta menempatkan BPS sebagai penanggung jawab utama proses pengumpulan dan pengolahan data. Tujuan awal Proyek IDI adalah membekali pemerintah nasional dengan data yang dibutuhkan untuk memantau perkembangan demokrasi di daerah, dan memungkinkan pusat

13 https://www.undp.org/content/dam/indonesia/Project%20Docs/IDI/Fast_Facts_Indonesia.pdf

menekan pemerintah provinsi agar menjaga dan meningkatkan kualitas demokrasi. Hasil dari proyek IDI juga dirancang untuk dijadikan tujuan perencanaan oleh Bappenas (Rauf dkk., 2013). Provinsi diberi peringkat sesuai dengan tingkat pencapaian demokrasi mereka dalam rilis data resmi setiap tahun, seperti halnya negara-negara diberi peringkat dalam indeks demokrasi internasional.

Indikator IDI terinspirasi dari konsepsi dan operasionalisasi indikator demokrasi yang digunakan oleh Freedom House. Secara khusus, IDI menggunakan pembobotan rerata indikator 'kebebasan sipil' ('kebebasan warga negara dan kelompok individu untuk berkumpul dan berserikat atau berorganisasi, untuk menyuarakan pendapat mereka atau berbicara dan memiliki keyakinan atau beriman pada sesuatu ', Rauf dkk., 2011: 16), 'hak berpolitik' ('hak untuk memilih dan hak untuk dipilih dalam pemilihan umum ... [dan] partisipasi politik dalam pengambilan keputusan', Rauf dkk., 2011: 18) dan 'institusi demokrasi' ('institusi negara yang dibentuk dengan maksud mendukung sistem politik yang demokratis', Rauf dkk., 2013: 18). Gambar 12.1 menampilkan rerata gabungan skor IDI untuk setiap provinsi dari tahun 2009 hingga 2018 dan Tabel 12.1 mencantumkan variabel dan indikator (total 28) yang membentuk IDI.

Untuk menguji apakah perubahan faktor ekonomi memengaruhi kualitas demokrasi di seluruh provinsi di Indonesia, kami menggunakan analisis regresi data panel dengan *standard error* yang sahih dikelompokkan di tingkat provinsi, menggunakan data dari tahun 2009 hingga 2018. Sama seperti korelasi, regresi data panel merupakan alat statistik untuk menyelidiki hubungan antarvariabel, diamati melintasi entitas yang berbeda (dalam kasus kami, provinsi di Indonesia) dan selama beberapa periode waktu (dalam kasus kami, 2009-2018). Kami tidak memasukkan Kalimantan Utara yang baru menjadi provinsi tersendiri pada 2012. Demikian pula Papua, Papua Barat, dan Aceh yang sebagian

besar dikecualikan dari analisis,[14] terutama karena ini adalah provinsi berstatus otonomi khusus yang kemungkinan besar memiliki dinamika politik yang berbeda dibandingkan dengan provinsi lainnya.

Analisis statistik kami diwakili oleh persamaan:

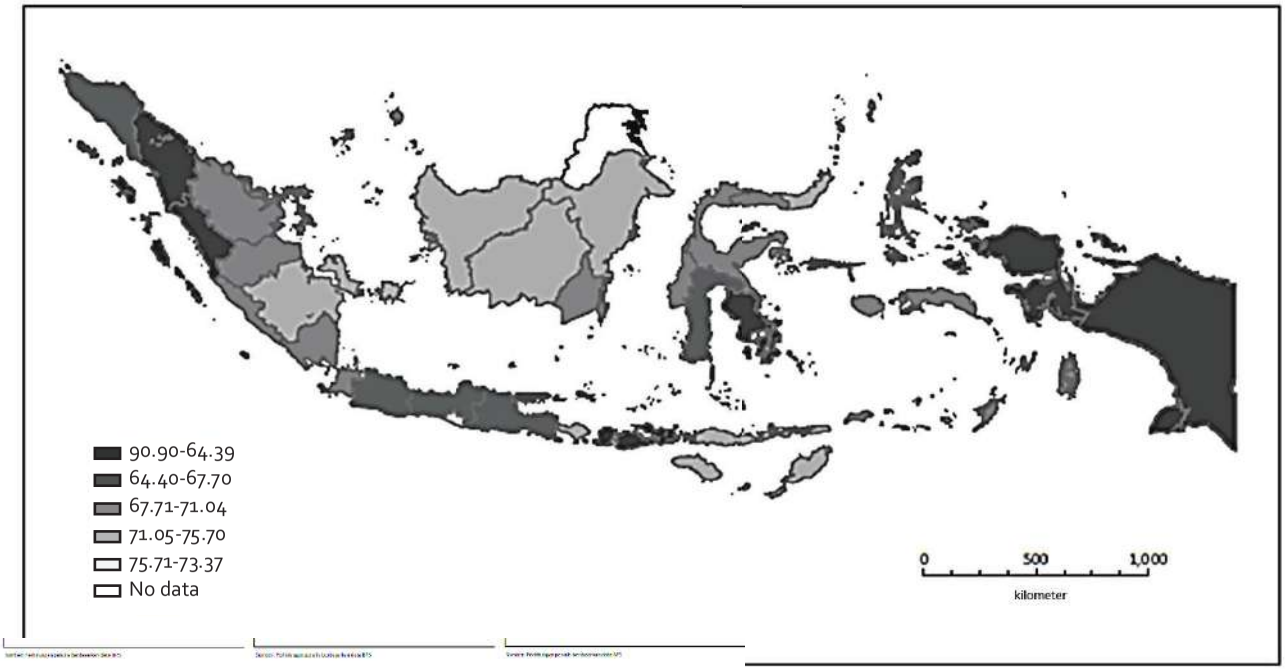
$$Democracy_{i,t} = \alpha + \beta_1 GDP/capita_{i,t-1} + \beta_2 Inequality_{i,t-1} + \beta_3 Unemployment_{i,t-1} + \beta_4 X_{i,t-1} + \varepsilon_{i,t}$$

di mana $Democracy_{i,t}$ mengacu pada skor demokrasi untuk provinsi i di tahun t. Kami menggunakan empat bentuk demokrasi yang berbeda: IDI keseluruhan/gabungan dan tiga komponennya. Masing-masing beta (β) dalam persamaan akan mengacu pada koefisien estimasi untuk setiap variabel independen. Misalnya, β1 memperkirakan rerata-pengaruh produk domestik bruto (PDB) per kapita terhadap kualitas demokrasi. Seperti praktik pada umumnya (misalnya Lupu dan Murali, 2009), semua variabel independen tertinggal satu tahun, seperti yang ditandai dengan subskrip t − 1. PDB per kapita regional diukur dalam harga konstan 2010 (dalam bentuk log yang alami, untuk memperhitungkan efek nonlinier), ketimpangan adalah ukuran dispersi pendapatan seperti yang ditangkap oleh indeks Gini,[15] dan tingkat pengangguran adalah persentase angkatan kerja yang tidak bekerja.

14 Sebagai perbandingan, kami menyertakan satu spesifikasi yang mencakup provinsi-provinsi ini (kolom 5, Tabel 12.3). Kami menaruh perhatian tentang keandalan skor IDI untuk ketiga provinsi ini karena menunjukkan penilaian yang sangat positif terhadap kebebasan sipil di Papua dan Papua Barat pada khususnya, yang hampir tidak konsisten dengan laporan independen.

15 Indeks antara 0 dan 100 yang mengukur sejauh mana distribusi pendapatan (atau, dalam beberapa kasus, pengeluaran konsumsi) di antara individu atau rumah tangga dalam suatu perekonomian menyimpang dari distribusi yang sama sempurna (skor 0 adalah distribusi yang sama sempurna).

Gambar 12.1 Variasi regional dalam Indeks Demokrasi Indonesia (skor gabungan rata-rata untuk kebebasan sipil, hak politik, dan institusi demorkasi), 2009-2018



Tabel 12.1 28 indikator Indeks Demokrasi Indonesia dan bobot masing-masing dalam indeks total

Indikator		Bobot	Sumber
A **Hak Sipil (32,7% dari total IDI)**			
I.	*Kebebasan berkumpul dan kebebasan berserikat*		
1	Ancaman atau penggunaan kekerasan oleh pejabat pemerintah yang mengekang kebebasan berkumpul dan berserikat	2,4	Media
2	Ancaman atau penggunaan kekerasan oleh anggota masyarakat yang mengekang kebebasan berkumpul dan berserikat	0,3	Media
II.	*Kebebasan Berekpresi*		
3	Kebebasan berekspresi ancaman atau penggunaan kekerasan oleh pejabat pemerintah yang membatasi kebebasan berekspresi	3,5	Media
4	Ancaman atau penggunaan kekerasan oleh anggota masyarakat yang membatasi kebebasan berekspresi	0,5	Media
III.	*Kebebasan berkeyakinan/beragama*		
5	Aturan tertulis yang membatasi kebebasan orang, atau mengharuskan, orang untuk melaksanakan ajaran agama mereka	13,6	Dokumen
6	Tindakan atau pernyataan yang dibuat oleh pejabat pemerintah yang membatasi kebebasan orang, atau mengharuskan orang, untuk melaksanakan ajaran agama mereka	2,2	Media
7	Ancaman atau penggunaan kekerasan oleh sekelompok orang terhadap kelompok orang lain yang berkaitan dengan ajaran agama	3,4	Media
IV.	*Bebas dari diskriminasi*		
8	Aturan tertulis yang diskriminatif atas dasar gender, etnis atau terhadap kelompok rentan	3,1	Dokumen
9	Tindakan atau pernyataan yang dilakukan oleh aparat pemerintah daerah yang diskriminatif atas dasar gender, etnis atau terhadap kelompok rentan	2,2	Media

10	Ancaman atau penggunaan kekerasan oleh orang-orang untuk alasan yang terkait dengan jenis kelamin atau etnis korban dan/atau kelompok rentan	2,6	Media
B. Hak-Hak Politik (41.3% dari total IDI)			
V.	*Hak untuk memilih dan hak untuk dipilih dalam pemilihan umum*		
11	Insiden di mana hak orang untuk memilih atau dipilih dikekang	3,6	Dokumen
12	Kejadian yang menunjukkan kurangnya fasilitas bagi penyandang disabilitas sehingga tidak dapat menggunakan hak pilihnya	1,6	Penilaian Pakar
13	Kualitas daftar pemilih tetap	10,2	Penilaian Pakar
14	Persentase penduduk yang menggunakan hak pilihnya dibandingkan dengan jumlah penduduk yang memiliki hak pilih (*voter turnout*)	3,2	Dokumen
15	Persentase perempuan yang terpilih sebagai anggota parlemen provinsi dibandingkan dengan total anggota parlemen provinsi	2,0	Media dan Dokumen
VI	*Partisipasi politik dalam pengambilan keputusan dan pengawas*		
16	Persentase demonstrasi/pemogokan yang berubah menjadi kekerasan dibandingkan dengan jumlah demonstrasi/pemogokan	10,3	Media dan Dokumen
17	Keluhan atas jalannya pemerintahan	10,3	Media dan Dokumen
C. **Institusi-Institusi Demokrasi**			
VII.	*Pemilihan umum yang bebas dan adil*		
18	Peristiwa yang menunjukkan keberpihakan komisi pemilihan umum daerah dalam mengorganisir dan menyelenggarakan pemilihan	2,0	Media dan Dokumen
19	Insiden atau pelaporan penghitungan suara yang curang	2,0	Media dan Dokumen

VIII.	*Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)*		
20	Besarnya anggaran yang dialokasikan untuk pendidikan dan kesehatan per kapita	3,4	Dokumen
21	Bagian peraturan daerah yang bersumber dari hak memprakarsai suatu peraturan yang dilaksanakan oleh DPRD	0,8	Dokumen
IX.	*Peran partai politik*		
23	Kegiatan kaderisasi yang dilakukan oleh partai politik yang mengikuti pemilihan umum	4,6	Media dan Dokumen
24	Persentase perempuan dalam kepengurusan partai politik di tingkat provinsi	0,5	Dokumen
X.	*Peran birokrasi pemerintah daerah**		
25	Laporan dan berita tentang penggunaan fasilitas pemerintah untuk kepentingan nominasi/kandidat/partai politik tertentu dalam pemilihan umum legislatif	2,9	Media dan Dokumen
26	Laporan dan berita tentang keterlibatan pegawai negeri sipil dalam kegiatan politik partai politik dalam pemilihan umum legislatif	2,9	Media dan Dokumen
XI.	*Peran peradilan yang independen*		
27	Putusan kontroversial yang dijatuhkan oleh hakim	2,9	Media
28	Penghentian penyelidikan kontroversial oleh jaksa atau polisi	2,9	Media

* Indikator 25 dan 26 dalam tabel ini digunakan dari 2009 hingga 2014.

Sumber: Rauf dkk. (2013)

Oleh karena tingkat demokrasi dipengaruhi oleh faktor-faktor lain, kami memasukkan beberapa variabel kontrol (Xi, t − 1) yang sebelumnya ditengarai berperan sebagai penentu penting demokratisasi (lihat tinjauan pustaka sebelumnya). Variabel-variabel tersebut adalah tingkat urbanisasi, tingkat melek huruf untuk penduduk berusia 15 tahun ke atas, dan pangsa sektor manufaktur dalam PDB lokal. Kami menggunakan penaksir efek yang tetap untuk mengontrol karakteristik khusus provinsi dan tahun yang tidak teramati yang dapat memengaruhi hubungan antara faktor ekonomi dan demokrasi. Meskipun ini, bersama dengan variabel independen tertinggal, membantu menurunkan kemungkinan arah kausal yang terbalik (misalnya kualitas demokrasi yang lebih tinggi mengarah pada kemajuan ekonomi yang lebih baik), kami tidak dapat sepenuhnya menghilangkan endogenitas dan dengan demikian akan berhati-hati dalam membuat klaim kausalitas. Perlu dicatat bahwa variabel kontrol yang disertakan di sini belum tentu lengkap. Misalnya, ketika para pemimpin Indonesia menggunakan kebijakan yang berkontribusi pada stagnasi demokrasi, kebijakan tersebut dapat menjadi respons terhadap sifat persaingan elektoral yang berubah di bursa suara yang sangat ketat (Davidson, 2018; Power, 2018). Oleh karena itu, kajian di masa mendatang harus mempertimbangkan tingkat persaingan elektoral sebagai variabel kontrol.

Semua variabel independen diekstraksi dari Database Indonesia untuk Riset Kebijakan dan Ekonomi (INDO-DAPOER), Survei Sosial Ekonomi Nasional (Survei Sosio-Ekonomi Nasional, Susenas) dan Data CEIC (https://www.ceicdata.com/en).

Kami memperkenalkan dua jenis "*robustness test*" dalam analisis yang kami lakukan. Pertama, dengan adanya perubahan aturan pengkodean dari tahun 2015 untuk indikator 25 dan 26 (yang akan dijelaskan lebih lanjut setelah pembahasan temuan kami), kami melakukan regresi *ordinary least squares* (OLS) tambahan dengan dua periode waktu terpisah. Kami menghitung rerata IDI keseluruhan/gabungan dari tahun 2009 hingga 2014

dan meregresikannya terhadap rerata variabel independen dari tahun 2008 hingga 2013 (kolom 7, Tabel 12.2); variabel dependen merupakan rerata dari tahun 2015 hingga 2018, sedangkan variabel independen merupakan rerata dari tahun 2014 hingga 2017 (kolom 8, Tabel 12.2) (karenanya, kolom-kolom ini memiliki jumlah observasi yang lebih rendah). Tes kedua dilaporkan pada Tabel 12.3, di sana kami mengganti pendapatan per kapita riil dengan pertumbuhan rerata PDB riil sejak tahun 2000, untuk menangkap kemajuan ekonomi sejak awal transisi demokrasi, mengikuti Mainwaring dan Bizzarro (2019).

HASIL TEMUAN

Secara keseluruhan, hasil temuan menunjukkan hubungan yang tidak cukup konsisten antara pembangunan ekonomi dan demokrasi subnasional. Seperti yang ditunjukkan Tabel 12.2, meskipun kami menemukan bahwa provinsi dengan indikator ekonomi yang lebih kuat memang lebih cenderung menerima skor IDI yang lebih tinggi, hasilnya sangat sensitif terhadap jenis indeks demokrasi yang digunakan. Misalnya, pendapatan per kapita memiliki efek positif pada luaran demokrasi, tetapi signifikan secara statistik hanya untuk lembaga demokrasi (kolom 4). Di sisi lain, pengangguran berhubungan negatif dengan kualitas demokrasi, tetapi pengaruhnya hanya signifikan bila hak politik adalah variabel dependen. Sementara itu, ketimpangan pendapatan tidak signifikan dalam model regresi mana pun yang kami uji.

Signifikansi variabel pendapatan tampaknya tidak terlalu kuat untuk spesifikasi alternatif. Pada Tabel 12.3, alih-alih PDB per kapita, kami menguji pengaruh tingkat pertumbuhan PDB riil sejak tahun 2000, yang tampaknya tidak memiliki pengaruh yang signifikan. Dengan menggunakan pengukuran "*robustness*" yang kedua (kami membagi analisis menjadi dua periode: 2009-2014

dan 2015-2018, kolom 7 dan 8 dari Tabel 12.2), PDB per kapita riil tidak signifikan di kedua periode. Namun, tingkat pengangguran terus menunjukkan dampak negatif yang signifikan terhadap hak politik (kolom 3, Tabel 12.3) dan juga IDI keseluruhan/gabungan untuk periode 2015-2018 (kolom 8, Tabel 12.2).

Hal yang mengejutkan adalah variabel yang paling sering terbukti signifikan di berbagai model bukanlah variabel ekonomi konvensional, tetapi tingkat melek huruf dan urbanisasi. Temuan bahwa tingginya urbanisasi berasosiasi dengan skor demokrasi yang lebih tinggi di provinsi-provinsi Indonesia konsisten dengan temuan dalam studi demokrasi regional di Rusia (Lankina, 2010; McMann dan Petrov, 2000), serta studi multi negara (Barro, 1999). Alasan arah kausal dari urbanisasi ke demokrasi telah terdokumentasi dengan baik; antara lain, kepadatan perkotaan memungkinkan komunikasi yang lebih mudah dan memobilisasi tindakan kolektif (McMann dan Petrov, 2000). Namun, kita juga harus memperhitungkan bahwa pendapatan per kapita sangat berkorelasi dengan urbanisasi dan tingkat melek huruf, yang mungkin meredam pengaruh pendapatan per kapita pada skor demokrasi. Dalam beberapa spesifikasi, ukuran sektor manufaktur tampak lemah secara signifikan ke arah negatif, berlawanan dengan ekspektasi di bawah tesis modernisasi.

Tabel 12.2 Penentu derajat demokrasi di tingkat provinsi dan berbagai komponennya

Variabel	Kebebasan sipil	Hak politik	Institusi demokrasi	Gabungan IDI	IDI (dengan Aceh dan Papua)	IDI 2009-2014	IDI 2015-2018
Pendapatan per kapita	4,329	-6,846	22,003**	4,260	7,161**	1,750	-0,920
	(7,809)	(5,421)	(8,354)	(4.618)	(3,049)	(1,646)	(1,746)
Tingkat pengangguran	0,374	-1,301**	1,283	-0,098	0,188	-0,671	-1,279**
	(0,434)	(0,517)	(0,834)	(0,258)	(0,264)	(0,416)	(0,475)
Ketimpangan	6,351	-4,468	-31,667	-8,672	-7,565	25,22	-0,373
	(19,439)	(25,579)	(26,405)	(15,252)	(14,282)	(30,42)	(23,83)
Tingkat literasi	0,913	1,779**	1,398	1,381***	0,378	0,445**	0,542***
	(0,582)	(0,766)	(0,829)	(0,375)	(0,496)	(0,162)	(0,178)
Urbanisasi	8,643	10,875**	3,039	8,562***	3,529	4,720	9,540***
	(4,910)	(4,452)	(5,736)	(2,801)	(3,797)	(2,916)	(2,820)
Manufaktur	-9,542	-2,665	0,255	-4,415*	-7.466**	-1,534	-2,983**
	(5,892)	(4,216)	(4,831)	(2,483)	(2,611)	(1,274)	(1,214)
Dampak tetap	Ya	Ya	Ya	Ya	Ya	Tidak	Tidak
Observasi	290	290	290	290	290	32	32
R^2	0,28	0,75	0,31	0,54	0,54	0,35	0,51

*Catatan: Kesalahan standar (standard errors) yang kuat (robust) dan mengelompok (clustered) berada dalam tanda kurung. *** = $p < 0,01$; ** = $p < 0,05$; * = $p < 0,10$; setiap regresi memiliki suku konstan (constant term).*

Tabel 12.3 Penentu derajat demokrasi di tingkat provinsi dan berbagai komponennya menggunakan pertumbuhan pendapatan

Variabel	Kebebasan sipil	Hak politik	Institusi demokrasi	Gabungan IDI
Pertumbuhan pendapatan sejak tahun 2000	2,992	0,335	-1,903	0,560
	(1,795)	(2,098)	(2,698)	(1,092)
Tingkat pengangguran	0,366	-1,241**	1,091	-0,126
	(0,422)	**(0,523)**	**(0,820)**	**(0,0260**
Ketimpangan	-0,048	-0,046	-0,047	-0,049
	(0,066)	(0,062)	(0,070)	(0,044)
Tingkat literasi	0,884	1,669**	1,822**	1,438***
	(0,609)	(0,730)	(0,843)	(0,372)
Urbanisasi	8,758	9,909**	4,625	8,591***
	(5,566)	(4,681)	(6,883)	(3,083)
Manufaktur	-9,230*	-4,049	5,136	-3,608
	(4,590)	(4,631)	(5,342)	(2,234)
Dampak Tetap	Ya	Ya	Ya	Ya
Pengamatan	290	290	290	290
R^2	0,28	0,76	0,29	0,54

Catatan: Kesalahan standar (*standard errors)* yang kuat (*robust*) dan mengelompok (*clustered*) berada dalam tanda kurung. *** = p < 0,01; ** = p < 0,05; * = p < 0,10; setiap regresi memiliki suku konstan (*constant term*).

Hasilnya membawa kami untuk menarik kesimpulan sementara bahwa demokrasi di Indonesia kemungkinan besar akan berjalan lebih baik di daerah dengan tingkat urbanisasi yang lebih tinggi dan tingkat melek huruf yang lebih tinggi, terutama dalam hal memastikan perlindungan hak-hak politik warga negara, termasuk kesetaraan akses ke lembaga politik dan pemilu. Mengingat bagaimana cara hak-hak politik diukur dalam

IDI (partisipasi non-elektoral dimasukkan sebagai aspek penting di sini), temuan ini juga menyiratkan bahwa di provinsi yang lebih urban, ruang bagi interaksi demokratis dapat diakses secara lebih luas, dengan warga yang lebih mampu untuk menyuarakan keluhan tentang kinerja pemerintah daerah. Oleh karena itu, daerah pedesaan dan wilayah yang lebih terpencil di Indonesia membutuhkan lebih banyak investasi serta pemantauan yang lebih baik terhadap bentuk partisipasi politik pemilu dan non-pemilu untuk memastikan perlindungan berskala nasional atas hak-hak demokrasi. Ini berfungsi untuk mengingatkan kita bahwa kesetaraan peluang ekonomi harus sejalan dengan kesetaraan hak politik; dan upaya untuk mewujudkan kedua hal tersebut saling berkelindan satu dengan yang lain. Akhirnya, dalam temuan yang menunjukkan bahwa urbanisasi dan tingkat melek huruf muncul sebagai faktor yang lebih kuat dalam menentukan skor demokrasi dibandingkan dengan pendapatan per kapita, hasil kami menggarisbawahi gagasan bahwa demokrasi mungkin lebih berkelanjutan ketika masyarakatnya terbuka dan mempunyai informasi yang memadai. Namun, korelasi ini tidak menyiratkan—seperti yang dikatakan oleh beberapa pembuat kebijakan pemerintah baru-baru ini (*Jakarta Post*, 2019)—bahwa demokrasi hanya dapat berfungsi di wilayah yang lebih maju. Memang, kami sangat yakin usulan pemerintah untuk 'mengatasi' luaran demokrasi yang berkualitas rendah di daerah yang kurang maju pembangunannya dengan menghentikan pemilihan kepala daerah langsung justru akan memperburuk, dan bukan memperbaiki kesenjangan demokrasi ini.

IDI: KUMPULAN DATA YANG PENTING TETAPI TIDAK SEMPURNA

Meskipun kesimpulan kami konsisten dengan beberapa tema utama dalam kajian literatur komparatif, kesimpulan tersebut harus tetap bersifat tentatif karena keraguan kami tentang kualitas

data IDI. Mengingat pentingnya upaya untuk mengembangkan kumpulan data demokrasi subnasional yang kredibel, dan peran IDI dalam perencanaan kebijakan pemerintah, kami percaya bahwa perlu untuk menyelidiki kelemahan IDI dan cara untuk memperbaikinya.

Pertama, beberapa skor provinsi menunjukkan adanya potensi masalah seperti yang ditunjukkan pada Tabel 12.4, skor IDI provinsi secara rerata lebih tinggi—dengan perbedaan yang signifikan—untuk komponen kebebasan sipil daripada untuk hak-hak politik dan institusi demokrasi.[16] Ini bertentangan dengan mayoritas pengamatan kualitatif tingkat nasional (misalnya Aspinall dan Mietzner, 2019; Warburton dan Aspinall, 2019) dan data dari indeks global seperti V-Dem (Coppedge dkk., 2019). Skor IDI juga menunjukkan fluktuasi temporal yang substansial, tetapi memiliki korelasi yang rendah di seluruh komponen demokrasi. Sebagai contoh, posisi DKI Jakarta anjlok dari skor IDI tertinggi di tahun 2015 menjadi peringkat 24 pada 2016 karena aksi unjuk rasa bela Islam 212 (pada 2 Desember 2016)'.[17] Pada 2016 kami juga melihat Papua Barat mendapatkan skor tertinggi keenam untuk kebebasan sipil, tetapi menempati bagian bawah grafik dalam hal hak politik. Variasi ini bahkan lebih ekstrem di antara berbagai aspek yang digunakan untuk menilai suatu komponen tertentu. Misalnya, skor Jambi tahun 2015 untuk 'kebebasan beragama' dan 'kebebasan berserikat', yang keduanya merupakan elemen dari komponen kebebasan sipil, masing-masing adalah 86,61 dan 7,81.

Beberapa aspek dari fluktuasi ini terkait dengan metode pengkodean IDI. Tidak seperti banyak indeks demokrasi lainnya, IDI tidak mengandalkan survei opini para ahli. Sebaliknya, BPS menggunakan sumber sekunder, seperti surat kabar utama di satu provinsi dan dokumen resmi pemerintah, untuk memberikan

16 Skor rata-rata kebebasan sipil untuk semua provinsi dari tahun 2009 hingga 2018 adalah 80,38, sementara hak politik mencapai 57,95 dan kelembagaan demokrasi 70,75.

17 Namun, bahkan dengan insiden 212, di mana kelompok muslim turun ke jalan untuk menuntut penangkapan Gubernur Jakarta saat itu Basuki Tjahaja Purnama ('Ahok') dengan alasan penistaan, fluktuasi tampak berlebihan.

skor 0–100 bagi setiap indikator.[18] Untuk sebagian besar proses penilaian, skor didasarkan pada tidak adanya peristiwa dan regulasi yang dianggap bisa membahayakan demokrasi (Rauf dkk., 2013).[19] Pengkodean dilakukan oleh staf BPS nasional yang berbasis di Jakarta (menggunakan informasi yang dikumpulkan oleh pencacah lokal), dan diverifikasi oleh tim ahli independen (Mellisa dkk., 2016). Setelah proses pengkodean awal ini, BPS mengadakan diskusi kelompok terfokus untuk memverifikasi (atau menolak) skor tabulasi yang dikumpulkan oleh analisnya. Pada tahap ini, skor suatu provinsi dapat dinaikkan atau diturunkan hingga 10 poin, jika diskusi yang dilakukan mengungkap adanya peristiwa pelanggaran demokrasi yang sebelumnya tidak tercatat (Rauf dkk., 2013). Diskusi kelompok terarah ini dilengkapi dengan wawancara mendalam terhadap para ahli, dengan fokus pada kasus-kasus yang belum terselesaikan dalam diskusi kelompok terarah.

Namun, proses ini seringkali gagal dalam implementasinya. Diskusi kelompok terfokus tidak selalu dihadiri oleh para pemangku kepentingan yang relevan (Mellisa dkk., 2016), dan bahkan jika dihadiri peserta yang memadai, diskusi melibatkan pejabat pemerintah provinsi dengan kepentingan yang kuat untuk memastikan provinsi mereka mencapai skor tinggi. Tidak jelas bagaimana menyelesaikan ketidaksepakatan tentang interpretasi kode tersebut. Selain itu, surat kabar lokal tidak selalu memberitakan isu-isu yang relevan dengan indikator IDI dan peneliti BPS sering menghadapi kendala birokrasi dalam mendapatkan dokumen resmi untuk ditinjau (Mellisa dkk., 2016; Rauf dkk., 2011).

---

18 Skor untuk setiap indikator bervariasi, tetapi metode umum membandingkan jumlah insiden dengan skor terbaik dan kemungkinan terburuk (Rauf dkk. 2011). Misalnya, indikator 5 (aturan tertulis yang membatasi kebebasan menjalankan agama) memiliki 0 aturan sebagai skor terbaik, sedangkan skor terburuk adalah jumlah rata-rata aturan tersebut di semua provinsi ditambah 5 standar deviasi, yang berjumlah 23 peraturan perundang-undangan pada tahun 2009. Aceh dilaporkan memiliki 5 peraturan serupa pada 2009, yang menghasilkan skor (5–23) / (0–23) × 100 = 78,26.

19 Kecuali jika menyangkut target numerik, seperti kuota proporsi perempuan di DPRD dan posisi kepemimpinan partai politik.

Tabel 12.4 Indeks Demokrasi Indonesia dan komponennya: ringkasan statistik menurut provinsi, 2009-2018

Provinsi	IDI		Kebebasan Sipil	
	Rata-Rata	SD	Rata-Rata	SD
Papua	60,90	1,73	88,66	3,43
Sumatera Barat	62,57	5,24	56,21	4,97
Papua Barat	62,60	2,99	93,18	4,64
Nusa Tenggara Barat	63,87	7,24	64,18	9,28
Sulawesi Tenggara	64,00	7,79	86,74	5,47
Sumatera Utara	64,39	4,01	78,34	3,81
Jawa Timur	65,12	8,41	78,25	4,80
Maluku Utara	66,27	5,00	85,99	7,25
Jawa Barat	66,47	5,12	76,99	5,78
Aceh	66,82	7,87	74,65	13,37
Sulawesi Selatan	67,06	5,24	79,16	5,71
Jawa Tengah	67,70	4,91	78,82	13,37
Lampung	68,40	5,22	78,89	5,71
Sulawesi Barat	68,74	3,94	87,62	7,33
Bengkulu	69,07	5,26	84,25	12,14
Banten	69,39	4,48	81,74	6,66
Jambi	69,41	2,77	84,20	8,22
Sulawesi Tengah	69,44	4,85	90,99	6,08
Gorontalo	70,24	6,22	82,35	4,87
Maluku	70,27	5,78	85,45	7,08
Kalimantan Selatan	70,41	5,91	60,29	6,48
Kepulauan Riau	70,64	5,02	86,31	5,25
Riau	71,04	3,80	80,67	8,43
Pulau Bangka Belitung	72,24	5,79	86,17	4,69
Kalimantan Tengah	72,96	4,93	88,45	8,78
Kalimantan Timur	73,05	4,26	91,61	6,37
Kalimantan Barat	73,70	4,97	95,41	4,75
Sumatera Selatan	74,11	4,47	91,15	5,43
Nusa Tenggara Timur	74,96	4,66	92,36	5,50
Sulawesi Utara	75,09	5,03	92,81	3,48
Bali	75,70	4,10	94,40	1,40
Yogyakarta	77,48	6,35	89,93	2,27
Jakarta	78,87	5,78	89,62	3,74

Tabel 12.4 (lanjutan)

Provinsi	Hak Politik		Institusi Demokrasi	
	Rata-Rata	SD	Rata-Rata	SD
Papua	38,49	6,44	61,58	7,08
Sumatera Barat	57,63	8,61	78,40	10,83
Papua Barat	40,30	3,27	59,57	6,09
Nusa Tenggara Barat	55,22	7,10	73,38	11,72
Sulawesi Tenggara	45,58	15,01	64,68	8,83
Sumatera Utara	56,88	7,46	58,78	5,33
Jawa Timur	53,36	14,60	67,28	13,24
Maluku Utara	52,04	12,56	64,07	8,52
Jawa Barat	61,02	13,25	61,84	10,26
Aceh	60,06	8,72	67,71	10,00
Sulawesi Selatan	53,68	13,77	73,09	8,04
Jawa Tengah	57,28	10,54	70,27	7,63
Lampung	57,59	6,86	71,12	9,20
Sulawesi Barat	53,26	10,61	69,07	7,04
Bengkulu	59,39	6,63	65,36	11,35
Banten	55,45	9,82	74,37	9,90
Jambi	53,99	8,51	75,29	9,34
Sulawesi Tengah	51,57	12,05	70,74	9,66
Gorontalo	60,38	9,77	70,67	7,83
Maluku	58,90	12,27	69,21	5,81
Kalimantan Selatan	71,84	12,10	80,86	7,07
Kepulauan Riau	59,85	11,67	68,06	4,54
Riau	59,85	9,93	76,72	9,21
Pulau Bangka Belitung	60,60	14,09	73,21	8,32
Kalimantan Tengah	58,56	7,57	76,34	9,45
Kalimantan Timur	62,09	12,24	67,11	4,79
Kalimantan Barat	57,93	13,07	71,44	9,59
Sumatera Selatan	62,75	11,67	70,75	6,09
Nusa Tenggara Timur	62,47	11,24	72,91	9,69
Sulawesi Utara	64,83	11,35	69,08	7,02
Bali	59,25	10,82	78,33	7,39
Yogyakarta	66,00	13,54	80,05	8,06
Jakarta	66,74	11,48	84,98	9,44

Catatan: Perhitungan penulis berdasarkan data IDI dari BPS. SD adalah standar deviasi. Provinsi diurutkan secara menaik berdasarkan IDI rata-rata (2009–2018).

Masalah lain menyangkut pembobotan. Meskipun bobot yang diterima oleh setiap indikator adalah informasi publik, yang kami rangkum dalam Tabel 12.1, tidak jelas mengapa indikator tertentu seperti 'ancaman atau penggunaan kekerasan oleh anggota masyarakat yang mengekang kebebasan berekspresi' hanya membawa 0,5 persen bobot, sementara indikator yang lain, seperti 'aturan tertulis yang membatasi kebebasan orang, atau mengharuskan orang, untuk mempraktikkan ajaran agama mereka', memuat sebanyak 13,6 persen bobot (indikator tunggal terbesar) dalam indeks secara keseluruhan. Panel ahli (yang namanya dipublikasikan dalam buku kode IDI yang diterbitkan oleh Bappenas) menentukan aspek metodologi IDI ini, tetapi tidak ada informasi yang tersedia untuk umum tentang pembenaran teoretis atau konseptual untuk pembobotan ini. Orang hanya dapat menyimpulkan bahwa panel memandang pluralisme agama, seperti yang tertuang dalam aturan tertulis dan juga dalam laporan ancaman atau penggunaan kekerasan terkait kebebasan beragama, sebagai elemen terpenting dalam demokrasi.[20] Namun bahkan di sini, ada bukti yang cukup bahwa sanksi sosial informal terhadap perilaku warga, termasuk ekspresi keberagamaan, seringkali lebih penting daripada hukum formal di Indonesia (lihat Jaffrey, buku ini).

Ada masalah konseptual lain tentang bagaimana IDI mengukur kualitas demokrasi. Misalnya, IDI menghitung bagian dari protes publik yang berubah menjadi kekerasan sebagai indikator partisipasi politik yang buruk, dan mengalokasikan bobot 10,3 persen. Meskipun kami setuju bahwa demokrasi partisipatoris itu penting, menafsirkan demonstrasi yang berubah menjadi kekerasan sebagai cerminan yang buruk dari partisipasi politik semata merupakan hal yang bisa menyesatkan; memang, tidak adanya atau berlangsungnya pembatasan atas protes bisa menjadi indikator yang sama (jika tidak lebih) mengkhawatirkan tentang kekurangan di bidang ini. Contoh lainnya adalah dimensi pemilu yang bebas dan adil, yang dinilai hanya dari pemberitaan

20 Beberapa penjelasan yang mungkin untuk penekanan yang kuat pada pluralisme ini dikemukakan oleh Nuraniyah dalam buku ini.

koran lokal tentang kecurangan dalam proses pemungutan suara atau bias di pihak pejabat KPU. Tidak adanya laporan kecurangan tidak serta merta berarti bahwa kecurangan tidak terjadi. IDI mengabaikan berbagai bentuk manipulasi pemilu lainnya, seperti intimidasi pemilih, pembelian suara, dan penindasan terhadap partai dan kandidat oposisi. Dengan demikian, sulit untuk memercayai keakuratan skor 94,94 yang diterima oleh Papua Barat untuk pemilu yang bebas dan adil pada 2009, atau skor Jakarta (100) pada 2011, terutama mengingat tidak ada pemilihan tingkat provinsi di Jakarta pada 2011.

Salah satu masalah yang kami diagnosis dengan IDI adalah fakta bahwa IDI disusun oleh pejabat pemerintah dan bukan oleh peneliti independen. Kami skeptis bahwa birokrat dapat diharapkan untuk membuat penilaian yang objektif dan tidak bias yang mencerminkan kualitas lembaga yang mempekerjakan mereka, meskipun telah diakui bahwa BPS memiliki reputasi sebagai lembaga independen dengan kapasitas analitis yang kuat untuk data sosial ekonomi (Hill dan Vidyattama, 2014). Laporan BPS kerap tampil blak-blakan dan kritis dalam menyikapi berbagai insiden yang dianggap merugikan demokrasi di tingkat daerah. Sebagai contoh, laporan IDI 2016 menyatakan bahwa, secara keseluruhan, 'ancaman terhadap kebebasan berserikat' terutama dikaitkan dengan 'perilaku buruk pejabat pemerintah daerah dalam mengancam dan menggunakan kekerasan' (Rauf dkk., 2017: 29). Laporan tahun 2015 menyatakan bahwa salah satu alasan Aceh mendapat skor yang sangat rendah (18,76 dari 100) untuk variabel 'kebebasan berekspresi' adalah karena taktik represif yang umum digunakan oleh pemerintah daerah:

> *"IDI menemukan banyak contoh PNS Aceh yang direlokasi ke kantor-kantor terpencil dengan biaya hidup yang tinggi, bukan untuk tujuan reorganisasi yang sahih, melainkan semata-mata karena perbedaan pendapat dengan atasannya."* (Rauf dkk., 2016: 69)[21]

21 Meski mobilisasi Islamis tahun 2016 tidak diragukan lagi merusak hak-hak politik di Jakarta, setidaknya perlu dicatat bahwa kritik IDI terhadap 'politik identitas' sepenuhnya konsisten dengan posisi pemerintah nasional.

Sementara itu, laporan tahun 2018 mengomentari runtuhnya skor hak politik Jakarta tahun 2016:

> *"Pilkada DKI Jakarta diwarnai dengan persaingan yang ketat, ditandai dengan politik identitas yang masif dan emosional, yang mengakibatkan banyaknya pelanggaran aturan pilkada dan prinsip demokrasi pada umumnya."* (Rauf dkk., 2018: 8).

Namun, diakomodasikannya kritik tersebut tidak serta merta menunjukkan independensi dan obyektivitas dalam laporan IDI. Buku kode IDI tidak memberikan daftar semua peristiwa yang mungkin telah berkontribusi pada skor yang sangat rendah atau sangat tinggi dalam indikator tertentu; kutipan di atas hanyalah beberapa contoh. Memang, IDI juga dapat dicampuri oleh pengaruh politik langsung dari pejabat pemerintah daerah, yang memiliki kesempatan merevisi penilaian BPS terhadap indikator selama diskusi kelompok terfokus. Tanpa informasi tentang seberapa sering penilaian BPS direvisi setelah tahap diskusi kelompok terfokus, sulit untuk mengukur sejauh mana pengaruh yang berpotensi diberikan oleh para administrator lokal ini. Pada beberapa kesempatan, petugas BPS di tingkat lokal mengisyaratkan terjadinya campur tangan di bagian hilir dari proses, menyatakan mereka hanya mengikuti pedoman yang ditetapkan oleh badan nasional dan tim ahli independennya, dan menyarankan bahwa perselisihan tentang metodologi harus didiskusikan antara pejabat pemerintah daerah dan para ahli tersebut.[22] Memang, tim ahli independen juga memverifikasi penilaian/pengkodean awal yang dilakukan oleh analis BPS pusat (Mellisa dkk., 2016).

Catatan terakhir yang kami angkat adalah kurangnya konsistensi dalam indikator dan aturan pengkodean. *Pertama*, meski bobot tidak berubah dari waktu ke waktu, dua dari 28 indikator diganti pada 2015, yang keduanya berkaitan dengan efektivitas birokrasi pemerintah daerah. Secara spesifik, indikator

22 Lihat pernyataan Kepala BPS Sumbar, Sukardi, yang menangkis kritik terkait metodologi IDI dari pejabat Sumbar (Candra, 2018).

25 'laporan dan pemberitaan tentang penggunaan fasilitas pemerintah untuk kepentingan calon/partai politik tertentu dalam pemilihan umum legislatif' diganti dengan 'kebijakan pemerintah daerah yang dianggap melanggar ketentuan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara', sedangkan Indikator 26 'laporan dan berita tentang keterlibatan pegawai negeri sipil dalam kegiatan politik partai politik dalam pemilihan umum legislatif' diganti dengan 'penyediaan informasi pemerintah daerah tentang anggaran daerah'. Indikator baru tidak hanya merujuk pada masalah yang sangat berbeda dari yang mereka gantikan, indikator yang dihapus juga penting dalam mencerminkan upaya petahana lokal dalam memanipulasi proses kontestasi elektoral untuk keuntungan mereka.[23]

Kedua, sistem penilaian untuk Aceh berubah secara substansial dengan cara melebih-lebihkan skor kebebasan sipil provinsi tersebut. Mulai tahun 2015, peraturan daerah (dan tindakan pemerintah untuk menegakkan peraturan tersebut) yang melanggar kebebasan beragama tidak lagi berdampak pada perubahan skor kebebasan sipil Aceh, karena ketentuan tersebut dianggap sebagai bagian penting dari status otonomi khusus Aceh. Selain itu, skor Aceh tidak direvisi secara retroaktif. Untuk alasan ini, kami merekomendasikan mengecualikan Aceh dari analisis deret waktu IDI.

Dalam pandangan kami, kekhawatiran ini menggarisbawahi pentingnya memiliki pengukuran demokrasi subnasional yang lebih andal di Indonesia. IDI yang disempurnakan akan didasarkan pada pengukuran demokrasi yang lebih koheren secara teoretis, dikumpulkan menggunakan sumber-sumber data yang cakupannya lebih komprehensif (ketergantungan pada satu *outlet* media lokal jauh dari layak untuk banyak indikator) dan mengadopsi aturan pengkodean yang lebih jelas dan konsisten.

23 Sebagai perbandingan, petahana di provinsi yang kurang demokratis di Argentina sering menyalahgunakan jabatan mereka untuk mendapatkan keunggulan kompetitif dalam pemilihan, seperti mengeluarkan uang secara besar-besaran melebihi penantang dan mengecualikan lawan dari pekerjaan publik yang diinginkan (Gervasoni, 2010).

Kami juga percaya bahwa kesadaran akan masalah di atas harus memandu peneliti dalam menerapkan prinsip kehati-hatian (dan membuat modifikasi yang diperlukan) saat menggunakan data ini, ketimbang mengabaikan kumpulan data sama sekali. Bagaimanapun, beberapa nilai terlihat sesuai dengan ukuran kualitas demokrasi yang diterima secara lebih luas. Khususnya, skor agregat dari IDI provinsi—yang, pada dasarnya, harus memberikan gambaran kualitas demokrasi tingkat nasional—mendokumentasikan pola yang konsisten dengan temuan indeks internasional seperti V-Dem: yaitu, pengurangan fitur yang terkait dengan demokrasi liberal dimulai sekitar tahun 2010 (Coppedge dkk., 2019).

KESIMPULAN

Bab ini melihat kondisi demokrasi Indonesia yang beragam di tingkat provinsi, dan menelisik pondasi ekonomi dari variasi tersebut. Penelitian ini penting dalam konteks Indonesia, mengingat perdebatan yang sedang berlangsung di antara pejabat negara tentang apakah daerah yang lebih miskin dan kurang berkembang di Indonesia 'siap' atau cocok untuk demokrasi elektoral. Kami menemukan beberapa bukti bahwa kinerja demokrasi berasosiasi dengan variabel urbanisasi, tingkat melek huruf dan—pada tingkat yang lebih terbatas—pendapatan per kapita dan tingkat pengangguran. Namun, kami harus menekankan bahwa terlepas dari asosiasi ini, kami tidak menemukan hubungan yang pasti antara variabel makroekonomi dan skor regional pada IDI. Hasil kami juga tidak seragam di seluruh komponen kualitas demokrasi. Misalnya, PDB per kapita yang lebih tinggi berhubungan dengan institusi demokrasi yang lebih kuat, tetapi tidak dengan peningkatan yang sepadan pada kebebasan sipil atau hak politik. Akhirnya, kami tidak menemukan korelasi yang signifikan antara skor demokrasi dan ketimpangan pendapatan.

Alat yang lebih baik untuk mengukur demokrasi lokal mungkin sebaiknya didasarkan pada konsepsi demokrasi yang

relatif sempit—kemungkinan besar yang berfokus pada kualitas demokrasi elektoral—sebelum memasukkan lapisan indikator liberal dan partisipatif yang lebih luas. Ini akan memungkinkan para peneliti untuk berkonsentrasi menemukan atribut indeks yang relevan secara teoretis. Meskipun ada format dari negara lain seperti Argentina (Gervasoni, 2010) dan India (Harbers dkk., 2019), penting untuk merancang kerangka kerja yang peka secara lokal terhadap kondisi di Indonesia, dan yang mengacu pada wawasan kualitatif tentang fitur karakteristik demokrasi lokal, seperti pembelian suara, hubungan patron-klien dan dinasti politik.

Walaupun benar bahwa rezim politik subnasional Indonesia sangat kompleks dan multidimensi, dan tidak mudah dipahami, kami juga percaya pengkodean IDI bergantung pada proxy yang tidak sempurna untuk kualitas demokrasi. Keterbatasan yang dimiliki IDI—aturan pengkodean variabelnya, sumber data sekunder yang tidak lengkap dan potensi campur tangan politik—telah meredam klaim besar tentang hubungan antara luaran ekonomi dan demokrasi di provinsi-provinsi di Indonesia. Namun mengembangkan indikator demokrasi regional yang valid dan andal—idealnya, yang bisa menjangkau ke tingkat kabupaten—akan menjadi sangat penting jika kita ingin lebih memahami asal-usul, efek dan kekurangan pembangunan demokrasi di Indonesia, dan bagaimana hal tersebut terkait dengan pembangunan ekonomi.

REFERENSI

Acemoglu, D., S. Johnson, J.A. Robinson, dan P. Yared. 2008. 'Income and democracy'. *American Economic Review* 98(3): 808–42.

Almond, G.A. dan S. Verba. 1963. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Ansell, B. dan D. Samuels. 2010. 'Inequality and democratization: a contractarian approach'. *Comparative Political Studies* 43(12): 1543–74.

Aspinall, E. dan W. Berenschot. 2019. *Democracy for Sale: Elections, Clientelism, and the State in Indonesia*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Aspinall, E. dan M. Mietzner. 2019. 'Southeast Asia's troubling elections: nondemocratic pluralism in Indonesia'. *Journal of Democracy* 30(4): 104–18.

Barro, R.J. 1999. 'Determinants of democracy'. *Journal of Political Economy* 107(S6): S158–83.

Beer, C. dan N.J. Mitchell. 2006. 'Comparing nations and states: human rights and democracy in India'. *Comparative Political Studies* 39(8): 996–1,018.

Benton, A.L. 2012. 'Bottom-up challenges to national democracy: Mexico's (legal) subnational authoritarian enclaves'. *Comparative Politics* 44(3): 253–71.

Bermeo, N. 2016. 'On democratic backsliding'. *Journal of Democracy* 27(1): 5–19.

Boix, C. 2003. *Democracy and Redistribution*. Cambridge: Cambridge University Press.

Boix, C. dan S.C. Stokes. 2003. 'Endogenous democratization'. *World Politics* 55(4): 517–49.

Candra, S.A. 2018. 'Lonjakan indeks demokrasi Sumbar tertinggi di Indonesia'. *Republika*, 15 Agustus. https://www.republika.co.id/berita/nasional/daerah/18/08/15/pdierk349-lonjakan-indeks-demokrasi-sumbar-tertinggi-diindonesia

Coppedge, M., J. Gerring, C.H. Knutsen, S.I. Lindberg, J. Teorell, D. Altman, M. Bernhard, dkk. 2019. 'V-Dem dataset—version 9'. Gothenburg: Varieties of Democracy Institute. https://doi.org/10.23696/vdemcy19

Davidson, J.S. 2018. *Indonesia: Twenty Years of Democracy*, Elements in Politics and Society in Southeast Asia. Cambridge: Cambridge University Press.

Diamond, L. 1992. 'Economic development and democracy reconsidered'. *American Behavioral Scientist* 35(4-5): 450–99.

Gervasoni, C. 2010. 'A rentier theory of subnational regimes: fiscal federalism, democracy, and authoritarianism in the Argentine provinces'. *World Politics* 62(2): 302–40.

Gervasoni, C. 2018. *Hybrid Regimes within Democracies: Fiscal Federalism and Subnational Rentier States*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hadenius, A. 1992. *Democracy and Development*. Cambridge: Cambridge University Press.

Harbers, I., J. Bartman, dan E. van Wingerden. 2019. 'Conceptualizing and measuring subnational democracy across Indian states'. *Democratization* 26(7): 1,154–75.

Heller, P. 2000. 'Degrees of democracy: some comparative lessons from India'. *World Politics* 52(4): 484–519.

Hill, H. dan Y. Vidyattama. 2014. 'Hares and tortoises: regional development dynamics in Indonesia'. Dalam *Regional Dynamics in a Decentralized Indonesia*, diedit oleh H. Hill, 68–97. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS).

Inglehart, R. dan C. Welzel. 2005. *Modernization, Cultural Change, and Democracy: The Human Development Sequence*. Cambridge: Cambridge University Press.

Jakarta Post. 2019. ' "Dilemma of democracy": Tito says nondemocratic countries have better economic growth'. *Jakarta Post*, 27 November. https://www.thejakartapost.com/news/2019/11/27/dilemma-of-democracy-tito-saysnondemocratic-countries-have-better-economic-growth.html

Krishna, A. 2008. 'Introduction: poor people and democracy'. Dalam *Poverty, Participation, and Democracy*, diedit oleh A. Krishna, 1–27. New York: Cambridge University Press.

Künkler, M. dan A. Stepan (ed.). 2013. *Democracy and Islam in Indonesia*. New York: Columbia University Press.

Lankina, T. 2010. 'Regional democracy variations and the forgotten legacies of western engagement'. Dalam *The Politics of Sub-national Authoritarianism in Russia*, diedit oleh V. Gel'man dan C. Ross, 39–65. Farnham: Ashgate Publishing.

Lerner, D. 1958. *The Passing of Traditional Society: Modernizing the Middle East*. Free Press of Glencoe.

Lindsey, T. dan S. Butt. 2013. 'Unfinished business: law reform, governance, and the courts in post-Suharto Indonesia'. Dalam *Democracy and Islam in Indonesia*, diedit oleh M. Künkler dan A. Stepan, 168–86. New York: Columbia University Press.

Linz, J.J. 1994. 'Democracy, presidential or parliamentary: does it make a difference?'. Dalam *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America*, diedit oleh J.J. Linz dan A. Valenzuela, 3–87. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Lipset, S.M. 1959. 'Some social requisites of democracy: economic development and political legitimacy'. *American Political Science Review* 53(1): 69–105.

Lipset, S.M. 1994. 'The social requisites of democracy revisited: 1993 Presidential Address'. *American Sociological Review* 59(1):1–22.

Lupu, N. dan K. Murali. 2009. 'Development, democratization, and democratic deepening'. Paper presented to the annual meeting of the Midwest Political Science Association, 16 September. http://www.noamlupu.com/democratic_deepening.pdf

Mainwaring, S. dan F. Bizzarro. 2019. 'The fates of third-wave democracies'. *Journal of Democracy* 30(1): 99–113.

McMann, K.M. dan N.V. Petrov. 2000. 'A survey of democracy in Russia's regions'. *Post-Soviet Geography and Economics* 41(3): 155–82.

Mellisa, A., H. Mubarok, S. Mulyartono, A. Nursahid, I. Rafsadi, dan P.T. Chatami. 2016. 'Mengukur kebebasan beragama di Jawa Barat 2014: catatan dari Indeks Demokrasi Indonesia'. Washington, DC: Center for the Study of Islam and Democracy.

Mounk, Y. 2019. 'The dictators' last stand: why the new autocrats are weaker than they look'. *Foreign Affairs*, September/Oktober. https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2019-08-12/dictators-last-stand

O'Donnell, G. 1993. 'On the state, democratization and some conceptual problems: a Latin American view with glances at some postcommunist countries'. *World Development* 21(8): 1,355–69.

Power, T.P. 2018. 'Jokowi's authoritarian turn and Indonesia's democratic decline'. *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 54(3): 307–38.

Przeworski, A. dan F. Limongi. 1997. 'Modernization: theories and facts'. *World Politics* 49(2): 155–83.

Przeworski, A., M.E. Alvarez, J.A. Cheibub, dan F. Limongi. 2000. *Democracy and Development: Political Institutions and Well-being in the World, 1950–1990*. Cambridge: Cambridge University Press.

Rauf, M., S. Hidayat, A.M. Gismar, S.M. Mulia, dan A. Parengkuan. 2011. *Measuring Democracy in Indonesia: 2009 Indonesia Democracy Index*. Jakarta: United Nations Development Programme.

Rauf, M., S. Hidayat, A.M. Gismar, dan S.M. Mulia. 2013. *Indeks Demokrasi Indonesia (IDI) 2011: Demokrasi Indonesia: Ledakan Tuntutan Publik vs. Inersia Politik*. Jakarta: Bappenas.

Rauf, M., S. Hidayat, A.M. Gismar, dan S.M. Mulia. 2016. *Indeks Demokrasi Indonesia 2015: Urgensi Penguatan Kultur Demokrasi*. Jakarta: Bappenas.

Rauf, M., S.M. Mulia, S. Hidayat, dan A.M. Gismar. 2017. *Indeks Demokrasi Indonesia 2016: Tantangan Peningkatan Kualitas Partisipasi dan Representasi*. Jakarta: Bappenas.

Rauf, M., S.M. Mulia, A.M. Gismar, dan S. Hidayat. 2018. *Indeks Demokrasi Indonesia 2017: Citra Demokrasi, Minim Kapasitas*. Jakarta: Bappenas.

Salim, A. 2007. 'Muslim politics in Indonesia's democratisation'. Dalam *Democracy and the Promise of Good Governance*, diedit oleh R.H. McLeod dan A. MacIntyre, 115–37. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS).

Sirowy, L. dan A. Inkeles. 1990. 'The effects of democracy on economic growth and inequality: a review'. *Studies in Comparative International Development* 25(1): 126–57.

Slater, D., B. Smith, dan G. Nair. 2014. 'Economic origins of democratic breakdown? The redistributive model and the postcolonial state'. *Perspectives on Politics* 12(2): 353–74.

Solt, F. 2008. 'Economic inequality and democratic political engagement'. *American Journal of Political Science* 52(1): 48–60.

Tadjoeddin, M.Z. 2012. 'Electoral conflict and the maturity of local democracy in Indonesia: testing the modernisation hypothesis'. *Journal of the Asia Pacific Economy* 17(3): 476–97.

Teorell, J. 2010. *Determinants of Democratization: Explaining Regime Change in the World, 1972–2006*. Cambridge: Cambridge University Press.

Waldner, D. dan E. Lust. 2018. 'Unwelcome change: coming to terms with democratic backsliding'. *Annual Review of Political Science* 21: 93–113.

Warburton, E. dan E. Aspinall. 2019. 'Explaining Indonesia's democratic regression: structure, agency and popular opinion'. *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs* 41(2): 255–85. https://www.muse.jhu.edu/article/732138

Wike, R., L. Silver, dan A. Castillo. 2019. 'Many across the globe are dissatisfied with how democracy is working'. Pew Research Center, 29 April. https://www.pewresearch.org/global/2019/04/29/many-across-the-globe-aredissatisfied-with-how-democracy-is-working/

Wucherpfennig, J. dan F. Deutsch. 2009. 'Modernization and democracy: theories and evidence revisited'. *Living Reviews in Democracy* 1:1–9.

13 Dimata-matai negara? Kebebasan berekspresi di masa pemerintahan Jokowi

Ken M.P. Setiawan

Pada bulan Mei 2019, setelah pengumuman resmi bahwa Joko Widodo ('Jokowi') terpilih kembali untuk periode kedua, pendukung mantan Jenderal Prabowo Subianto (lawan politiknya) melakukan aksi turun ke jalan. Meskipun protes ini tidak mengubah hasil dan penerimaan publik secara luas terhadap hasil pemilu, protes tersebut mendapat tanggapan yang serius dari pemerintah Jokowi. Negara menanggapi aksi tersebut dengan melakukan mobilisasi pasukan keamanan berskala besar, penangkapan massal para demonstran, dan pemblokiran berbagai video dan gambar di media sosial dan platform pesan digital seperti WhatsApp.

Pemerintah yang diwakili oleh Menteri Komunikasi dan Informatika, Rudiantara, membenarkan tindakan represif tersebut dengan merujuk pada 'kepentingan' dan 'keamanan' nasional. Rudiantara menyatakan pembatasan media sosial yang diberlakukan bertujuan untuk mencegah penyebaran berita bohong, *hoax*, dan konten provokatif yang dapat memicu bentrokan antara pendukung Prabowo dan aparat keamanan. Anggota kabinet lainnya, termasuk Wiranto selaku Menteri Koordinator Politik, Hukum, dan Keamanan, juga berpendapat

bahwa pembatasan itu lahir dari kebutuhan: '[selama] tiga hari, kita tidak akan bisa melihat gambar. Saya pikir kita akan baik-baik saja. Ini untuk kepentingan nasional (Kure, 2019). Usai unjuk rasa berakhir, Rudiantara menyarankan agar polisi diberi kewenangan melakukan pengawasan di WhatsApp. Ia menepis kekhawatiran kelompok masyarakat sipil yang berpendapat bahwa pemantauan tersebut akan melanggar hak privasi. Rudiantara menerima dukungan dari Kepala Staf Kepresidenan Moeldoko, mengatakan bahwa keamanan nasional harus diutamakan daripada privasi individu (Lee, 2019).

Kasus ini mencerminkan kecenderungan yang lebih luas dari upaya pemerintahan Jokowi di periode pertamanya (2014-2019) untuk membatasi kebebasan berekspresi warga. Lemahnya perhatian Jokowi terhadap penghormatan hak politik dan hak sipil bukanlah hal yang baru (McGregor dan Setiawan, 2019). Di awal pemerintahan Jokowi, para analis mengaitkan sikap apatis ini dengan prioritas program ekonomi Jokowi dan kebutuhan untuk mengkonsolidasikan posisi politiknya yang semula lemah dengan mengakomodasi kekuatan politik konservatif (Muhtadi, 2015; Warburton, 2016). Tetapi kecenderungan ini justru menguat saat Jokowi mengamankan kekuasaannya: pada akhir 2016 ia telah mengkonsolidasikan posisi politiknya, namun perlindungan pemerintah atas hak-hak sipil dan politik terus memburuk.

Perkembangan ini merupakan bukti lebih lanjut dari apa yang Diprose dkk. (2019) mendeskripsikan sebagai 'pergeseran iliberal' dalam politik Indonesia. Seperti yang dijelaskan pada pendahuluan buku ini, Indonesia bukanlah satu-satunya negara yang terjerembab ke arah iliberalisme; sebaliknya, kasus Indonesia konsisten dengan pola global di mana penurunan kebebasan secara bertahap terjadi di seluruh dunia selama lebih dari satu dekade. Hal ini mengarah pada kesimpulan yang suram bahwa 'demokrasi sedang mengalami pasang surut' (Shenkkan dan Repucci, 2019).

Bab ini membahas kebebasan berekspresi sebagai salah satu norma inti demokrasi yang telah diserang di sebagian besar dunia demokrasi. Secara hukum, kebebasan berekspresi didefinisikan sebagai kebebasan untuk memiliki pendapat tanpa campur

tangan atau sensor pemerintah dan untuk mencari, menerima dan menyebarkan informasi dan ide melalui media apapun. Prinsip kebebasan berekspresi, sebagaimana tertuang dalam Pasal 19 (2) Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik yang telah diratifikasi oleh Indonesia berdasarkan UU No. 12/2005. Namun, pengikisan kebebasan berekspresi adalah salah satu indikator paling menonjol dari kemunduran demokrasi di Indonesia saat ini.

Bab ini dimulai dengan melihat kembali perkembangan kunci terkait kebebasan berekspresi yang dimulai dari berakhirnya otoritarianisme pada tahun 1998 hingga berakhirnya masa kepresidenan Susilo Bambang Yudhoyono pada tahun 2014. Kemudian bab ini membahas ke masa pemerintahan Jokowi, dengan penekanan khusus pada perkembangan di empat area kunci dalam kebebasan berekspresi: kebebasan media, kebebasan beragama, kebebasan akademik, dan hak untuk mengekspresikan pendapat politik pribadi. Melalui analisis terhadap beberapa studi kasus penting, ditemukan berbagai faktor di tingkat kelembagaan, masyarakat dan pribadi yang secara kolektif berkontribusi pada kemunduran perlindungan kebebasan berekspresi.

Tulisan ini menguraikan cara pemerintah Indonesia dalam peningkatan pengawasan—yaitu pemantauan sistematis terhadap warga negara dengan tujuan mengatur dan mengontrol perilakunya—yang mengakibatkan pengawasan yang lebih keras terhadap warga negara. Sebagaimana dikemukakan oleh Monahan (2011), walaupun pengawasan pada umumnya dilakukan oleh lembaga negara, aktor masyarakat hari ini juga mulai terlibat. Pengawasan terhadap individu—baik oleh badan negara atau masyarakat secara luas—sangat berdampak terhadap perlindungan hak asasi manusia, kebebasan berekspresi, dan kualitas demokrasi di Indonesia kontemporer.

KEBEBASAN BEREKSPRESI SETELAH REFORMASI: KEMAJUAN DAN KEMUNDURAN

Transisi demokrasi yang dimulai pada akhir abad ke-20 telah memberikan kebebasan yang baru kepada warga negara

Indonesia, organisasi masyarakat sipil, dan media. Namun, pada dekade demokrasi kedua telah terjadi pengikisan kebebasan baru, yang dikikis secara perlahan-lahan dalam berbagai bentuk. Penggunaan instrumen hukum dan non-hukum membatasi kebebasan berekspresi telah memperlambat—bahkan membalikkan—pencapaian penting dari periode reformasi.

Di bawah rezim otoriter Orde Baru (1966–1998), kebebasan berekspresi di arena politik sangat dibatasi. Aktivis politik dan pemimpin oposisi ditangkap dan dihilangkan. Negara menempatkan kontrol ketat pada media serta pembatasan hukum pada gerakan oposisi atau non-konformis. Pasca kejatuhan Presiden Soeharto pada Mei 1998, ada dorongan publik yang kuat untuk liberalisasi dan reformasi yang memengaruhi semua aspek kehidupan sosial dan politik. Hal ini menyebabkan terciptanya banyak undang-undang baru, termasuk sejumlah undang-undang yang secara khusus berfokus pada hak asasi manusia dan mencerminkan norma dan standar hak asasi manusia internasional.

Meluasnya tuntutan untuk kebebasan berekspresi, khususnya kebebasan pers, mengakibatkan pemerintahan pasca-Soeharto secara berturut-turut meninjau sejumlah undang-undang dan peraturan lama. Di bawah Presiden Habibie, pemerintah mengesahkan UU No. 9/1998 tentang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat di Muka Umum. Pasal 1 undang-undang ini mendefinisikan kebebasan berekspresi sebagai 'setiap warga negara memiliki hak untuk menyampaikan pikiran dengan lisan, tulisan, dan sebagainya secara bebas dan bertanggung jawab sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku'. Pada tahun 1999, parlemen mengesahkan dua undang-undang nasional yang mencakup jaminan hukum untuk kebebasan berekspresi: UU No. 39/1999 tentang Hak Asasi Manusia dan UU No. 40/1999 tentang Pers. Pada tahun yang sama, Presiden Abdurrahman Wahid menghapus Kementerian Penerangan, yang merupakan senjata utama Orde Baru untuk mengontrol media. Di tengah serangkaian amandemen konstitusi yang dilakukan antara tahun 1999 dan 2002, bab khusus (Bab XA) tentang hak asasi manusia dimasukkan dalam Undang-Undang Dasar Indonesia pada tahun 2000. Ketentuan konstitusional

tentang kebebasan berekspresi termasuk Pasal 28E (2) dan (3) serta Pasal 28F. Upaya reformasi hukum ini membongkar praktik-praktik era otoritarianisme Orde Baru dan membantu pengembangan kerangka hak asasi manusia yang lebih substantif.

Namun, sejak awal, kebebasan berekspresi ini tidaklah bebas dari perdebatan dan batasan. Misalnya, Undang-Undang tentang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat di Muka Umum tahun 1998 mengatur bahwa dalam pelaksanaan kebebasan berekspresi, pertimbangan lain harus diperhatikan, termasuk keseimbangan hak dan kewajiban, serta prinsip musyawarah-mufakat. Konseptualisasi kebebasan berekspresi dengan demikian tidak pernah sepenuhnya 'liberal' dari awalnya; hak tersebut dibatasi, terbuka untuk potensi penyalahgunaan, dan tetap memuat unsur-unsur ideologi Orde Baru. Selain itu, amandemen konstitusi memungkinkan negara untuk membatasi hak berekspresi berdasarkan pertimbangan politik, moral, agama, dan keamanan. Walaupun standar hak asasi manusia internasional juga memungkinkan adanya pembatasan hak dalam keadaan tertentu, pembatasan ini harus berdasarkan hukum dan masuk akal, bersifat proporsional, serta tidak berlebihan (UNHCR, 2011). Akan tetapi, ada risiko bahwa batasan tidak sesuai dengan ketentuan internasional; termasuk dengan instrumen HAM yang sudah diratifikasi Indonesia.

Di bawah kepresidenan Habibie dan Abdurrahman Wahid, kebebasan berekspresi, berserikat, dan berkumpul mengalami kemajuan. Pada akhir masa jabatan Abdurrahman Wahid sebagai presiden, sebagian besar tahanan politik yang dihukum selama Orde Baru dibebaskan. Hal ini menegaskan bahwa 'era pengadilan bermotif politik di Indonesia tampaknya telah berakhir' (Human Rights Watch, 2003: 3). Namun, di bawah kepemimpinan Megawati Soekarnoputri (2001-2004), tanda-tanda kemunduran pertama terlihat. Sejumlah editor media diseret ke pengadilan karena dianggap memfitnah politisi dan konglomerat bisnis. Di era kepresidenan Susilo Bambang Yudhoyono (2004-2014), jumlah serangan terhadap jurnalis oleh kelompok vigilante meningkat; bahkan di beberapa kasus ditemukan indikasi keterlibatan pejabat negara sebagai dalangnya (Wiratraman, 2014).

Namun, kemunduran-kemunduran tersebut diimbangi dengan kemajuan dalam perlindungan kebebasan berekspresi yang mencegah terjadinya kemunduran demokrasi secara menyeluruh. Misalnya, pada tahun 2007 Mahkamah Konstitusi (MK) menyatakan pasal *haatzaai artikelen* ('penyebaran kebencian'), yang merupakan peninggalan era kolonial dalam KUHP sebagai aturan inkonstitusional, dengan alasan melanggar hak kebebasan berpendapat.[24] Di bawah Orde Baru, *haatzaai artikelen* digunakan untuk mengkriminalisasi ekspresi publik yang dianggap menyinggung atau mengkritik pemerintah. Ketentuan ini secara teratur digunakan untuk melawan oposisi politik dan pembela hak asasi manusia. Putusan MK ini sangat penting dan disambut dengan baik oleh organisasi hak asasi manusia sebagai tanda kemajuan demokrasi Indonesia yang berkelanjutan.

Tetapi hanya setahun kemudian, sebuah undang-undang disahkan yang sangat berdampak pada kebebasan berekspresi. UU No. 11/2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (UU ITE)[25] dirancang untuk memberikan perlindungan bagi bisnis daring dan individu dalam transaksi elektronik. Namun, produk hukum tersebut berisi ketentuan yang sangat membatasi dan menghukum jenis konten tertentu, serta 'penyalahgunaan' perangkat elektronik tertentu. Khususnya, Pasal 27 dan 28 bermasalah, karena menjatuhkan hukuman pidana untuk berbagai tindakan dan aktivitas yang didefinisikan secara luas yang dapat diklasifikasikan sebagai 'pencemaran nama baik'. Pasal 45 (1) UU ITE menetapkan bahwa siapa pun yang dianggap melakukan pencemaran nama baik, dapat dihukum penjara paling lama enam tahun dan/atau denda paling banyak satu miliar rupiah. Kombinasi penerapan luas dan hukuman yang berat tersebut menggambarkan bahwa UU ITE dapat dimanipulasi dengan mudah dan efektif oleh aktor-aktor yang berkuasa dalam bidang politik atau ekonomi sebagai alat intimidasi dan pemaksaan.

Sebuah aliansi Lembaga Swadaya Masyarakat menanggapi klausul pencemaran nama baik tersebut dengan meminta uji

24 Putusan Mahkamah Konstitusi No. 6 / PUU-V / 2007.

25 Selain UU ITE, UU No. 44/2008 tentang Pornografi juga dapat mengancam ekspresi seni dan budaya.

materi oleh MK, dengan alasan bahwa ketentuan tersebut melanggar hak konstitusional atas kebebasan berekspresi. Namun, MK menolak pemohon tersebut dan memutuskan bahwa kebebasan berekspresi dapat dibatasi oleh kebutuhan untuk melindungi warga negara dari pencemaran nama baik secara daring.[26] Tuntutan pencemaran nama baik berdasarkan UU ITE makin sering terjadi pada dekade berikutnya, terutama selama masa kepresidenan Jokowi. Seperti yang dikemukakan oleh Hamid (2017), yang menjadi sasaran seringkali adalah aktivis, pengacara, peneliti, jurnalis, dan pengguna media sosial. UU ITE telah digunakan untuk menghukum warga negara yang mengecam secara daring, tokoh masyarakat, lembaga pemerintah, atau perusahaan, yang pada gilirannya mendorong praktik swa-sensor. Akhirnya, hal tersebut merugikan keterbukaan demokrasi Indonesia.

Singkatnya, selama dekade pertama reformasi, Indonesia mencatat banyak perkembangan positif di bidang hak politik secara umum dan kebebasan berekspresi pada khususnya. Namun, pada akhir tahun 2000an semangat reformis justru mengalami perlambatan, serta kemunduran seperti diberlakukannya UU ITE. Walaupun Presiden Yudhoyono menggambarkan dirinya sebagai pembela norma dan institusi demokrasi, baik dia maupun kekuatan dalam koalisi pemerintahannya mengizinkan pembatasan pada jenis ekspresi tertentu, termasuk ekspresi yang dianggap terlalu kritis terhadap penguasa. Hal tersebut menunjukkan terjadinya 'stagnasi' demokrasi di bawah Yudhoyono. Para analis seringkali mengaitkan stagnasi ini dengan pendekatan presiden yang dianggap moderat, di mana presiden memilih untuk menghindari konflik dan mengakomodasi semua segmen elit politik, termasuk mereka yang memiliki agenda regresif dan illiberal (Aspinall dkk., 2015). Ini berarti peluang untuk mengkonsolidasikan dan memperdalamkan demokrasi, melindungi kebebasan yang diperoleh dengan susah payah, dan memastikan rangkaian lembaga demokrasi yang lebih tangguh telah hilang selama masa pemerintahan Yudhoyono.

26 Putusan Mahkamah Konstitusi No.2 / PUU-VII / 2009.

JOKOWI, HAK ASASI MANUSIA, DAN KEBEBASAN SIPIL

Di bawah pemerintahan Jokowi, perlindungan hak warga negara atas kebebasan berekspresi telah mengalami kemunduran, jauh lebih dramatis daripada yang diperkirakan para analis. Reformasi perundang-udangan dan kecenderungan dalam penegakan hukum telah mengakibatkan peningkatan kriminalisasi atas kebebasan bicara dan berserikat, perluasan pengawasan warga, dan penggelembungan kekuasaan eksekutif yang merugikan perlindungan hak asasi manusia.

Pemilihan Presiden 2014 membawa perhatian baru pada masalah hak asasi manusia, akibat perbedaan yang jelas antara Jokowi—warga sipil dan walikota yang berhasil—dan pensiunan Jenderal Prabowo Subianto, yang terlibat dalam kejahatan hak asasi manusia di Timor Timur dan kekerasan terhadap aktivis menjelang akhir rezim Orde Baru. Tidak mengherankan, banyak aktivis hak asasi manusia mendukung Jokowi; tidak hanya mereka khawatir dengan momok kepresidenan Prabowo, tetapi aktivis hak asasi manusia sangat berharap pada janji Jokowi untuk mengatasi tantangan hak asasi manusia yang sedang berlangsung dan menyelidiki pelanggaran hak asasi manusia masa lalu. Lagi pula, Nawa Cita, agenda yang terdiri dari sembilan poin yang dikemukakan oleh Jokowi dan pasangannya Jusuf Kalla selama kampanye 2014, termasuk komitmen terhadap kebebasan informasi dan komunikasi publik.

Di awal masa pemerintahan pertama Jokowi, optimisme para aktivis pro-demokrasi tersebut itu makin tumbuh subur. Pada tahun 2015, pemerintah mengumumkan pencabutan larangan yang mencegah jurnalis asing masuk dan menulis tentang Papua (*Jakarta Post*, 2015). Pemerintah juga mengumumkan bahwa hukuman pidana pencemaran nama baik, khususnya dalam kasus daring, akan dikurangi (Hamid, 2017). Pada pidato Kenegaraan 2015, Jokowi kembali menegaskan komitmennya untuk menyelesaikan permasalahan hak asasi manusia, terutama kejahatan hak asasi manusia masa lalu dan Papua.

Namun, pada kenyataannya pemerintahan Jokowi tidak memenuhi agenda HAM yang lebih progresif yang dijanjikannya. Misalnya, meski wartawan asing diizinkan secara resmi untuk meliput di Papua, dalam praktiknya akses masih diatur dengan ketat. Pemerintah berupaya membentuk citra yang progresif tanpa melakukan reformasi kebijakan yang substantif: Tedjo Edhy Purdijatno, Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan, mengatakan, '[jurnalis asing] dapat mengubah citra masyarakat internasional tentang Papua. Pesan bahwa kekerasan dan pelanggaran hak asasi manusia tidak terjadi di Papua dapat disebarluaskan' (Antara, 2015). Selain itu, meskipun hukuman untuk pencemaran nama baik secara daring dikurangi—hukuman penjara berdasarkan UU ITE diturunkan dari enam menjadi empat tahun—pengajuan tuntutan terjadi secara lebih sering. Hukuman untuk pencemaran nama baik secara daring juga tetap lebih keras daripada hukuman untuk pencemaran nama baik secara luring. Selain itu, definisi pencemaran nama baik telah diperluas hingga mencakup konten yang dipublikasikan secara tidak sengaja atau oleh pihak ketiga—misalnya, melalui penandaan pada postingan Facebook. Pesan percakapan pribadi juga dapat dianggap sebagai pelanggaran hukum.

UU ITE juga digunakan untuk memblokir situs-situs yang dianggap menyebarkan ide-ide radikal atau konten lain yang dianggap "mengganggu" oleh negara. Dalam beberapa kasus, pemblokiran dilakukan sebagai tanggapan atas masalah keamanan; misalnya, pada tahun 2017 pemerintah memblokir sebelas sistem nama domain Telegram karena konten terkait terorisme. Namun, dalam kasus lain, kaitan dengan isu keamanan sumir atau sangat lemah. Misalnya, konten daring yang relevan bagi komunitas LGBT (Lesbian, Gay, Biseksual, dan Transgender) secara teratur diblokir. Pada tahun 2016, Kementerian Komunikasi dan Informasi memerintahkan penyedia layanan Internet untuk memblokir aplikasi jejaring sosial yang digunakan oleh komunitas LGBT dengan menyatakan bahwa aplikasi tersebut mengandung 'penyimpangan seksual' (Bastian, 2016). Pada tahun 2018, Google menanggapi permintaan pemerintah dan menghapus lebih dari tujuh puluh aplikasi dari Google Play Store yang memiliki konten

terkait LGBT. Kapasitas Kementerian Komunikasi dan Informasi untuk menyaring dan memblokir konten daring meningkat pada tahun 2018 melalui Cyber Drone 9, sebuah sistem yang mendeteksi konten yang berpotensi melanggar peraturan. Lagi pula, sebuah gugus tugas khusus memantau dan mengidentifikasi situs web, dan berwenang untuk memblokir situs yang dianggap bermasalah.

Peningkatan pembatasan dan pengawasan ruang digital sejalan dengan kecenderungan global dalam kebangkitan 'otoritarianisme digital' (Shenkkan dan Repucci, 2019). Hal ini mempersulitkan pengkritik pemerintah, yang seringkali sangat bergantung pada mobilisasi daring. Kini, aktivis makin sering mengalami peningkatan pengawasan dan intimidasi oleh pasukan keamanan. Pengawasan dilakukan dengan sangat ketat di Papua, di mana pengawasan daring terhadap aktivis telah menyebabkan penangkapan dan pembunuhan politik (Hamid, 2017). Alhasil, meski media digital menawarkan banyak peluang bagi masyarakat untuk mempublikasikan pendapatnya, penggunaan alat-alat tersebut juga memiliki atau disertai risiko yang tinggi.

Di bawah pemerintahan Jokowi juga ada upaya baru untuk merevisi KUHP yang sudah kedaluwarsa. Setelah terpilih kembali pada tahun 2019, Jokowi dan koalisinya berusaha mendorong sejumlah revisi yang sangat kontroversial melalui parlemen. Beberapa revisi yang diusulkan, jika disahkan, akan berdampak buruk bagi kebebasan berekspresi. Ini termasuk klausul yang mengkriminalisasi pencemaran nama baik presiden dan wakil presiden, dengan hukuman penjara hingga lima tahun. Artikel lain yang diusulkan akan mengkriminalisasi penyiaran berita palsu atau *hoax* yang 'mengakibatkan kerusuhan atau gangguan', dengan ancaman hukuman enam tahun penjara. Sama dengan ketentuan yang dibahas di atas, masalahnya adalah definisi klausul yang kurang jelas, artinya definisi tersebut dapat ditafsir secara luas; dalam bahasa Indonesia, ini dikenal sebagai pasal karet. Meskipun penyebaran berita palsu dapat menimbulkan konsekuensi sosial yang serius, kriminalisasi—terutama jika definisinya tidak jelas—akan membatasi kebebasan pers dan jurnalis (lihat Tapsell, buku ini).

Aspek lebih lanjut dari serangan terhadap kebebasan berekspresi adalah pembatasan baru atas kebebasan berserikat. Pada tahun 2017, pemerintahan Jokowi mengesahkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang (Perppu) tentang Organisasi Kemasyarakatan. Peraturan ini mengubah UU No. 17/2013, dan dirancang untuk melarang organisasi Islam transnasional Hizbut Tahrir Indonesia (HTI). HTI adalah kelompok yang sangat menonjol dalam protes Islamis pada tahun 2016 terhadap Gubernur Jakarta Basuki Tjahaja Purnama ('Ahok'), tetapi ukurannya yang relatif kecil dan sifat klandestinnya menjadikan organisasi ini target empuk untuk penindasan ketika pemerintah Jokowi membubarkan koalisi oposisi Islamis. Namun, alih-alih membubarkan organisasi melalui jalur yudisial yang ada, pemerintah mengeluarkan keputusan yang luas dan fleksibel yang memungkinkan eksekutif untuk secara sepihak melarang organisasi apa pun yang dianggap melanggar ideologi negara Pancasila. Hak organisasi untuk menggugat larangan tersebut di pengadilan dicabut melalui Perppu ini, menghilangkan jalan penting untuk mengendalikan kekuasaan eksekutif. Kemunduran demokrasi secara luas di era Jokowi semakin menuju ke arah tatanan illiberal, ketika kebebasan berekspresi orang Indonesia semakin dibatasi. Paling tidak, kondisi ini sangat berdampak bagi empat kelompok warga negara: jurnalis, cendekiawan, anggota komunitas minoritas, dan mereka yang dianggap bagian dari oposisi politik.

Tabel 13.1 Jumlah individu yang didakwa di bawah UU ITE pada masa Presiden Yudhoyono dan Presiden Joko Widodo

	Presiden Yudhoyono (2008-2014)	**Presiden Widodo (2015-2019)**
Warga Sipil	54	152
Jurnalis	3	22
Aparatur Sipil Negara	4	19
Politisi	2	3
Aktivis	9	12
Total	72	208

Sumber: SAFEnet (2019a)

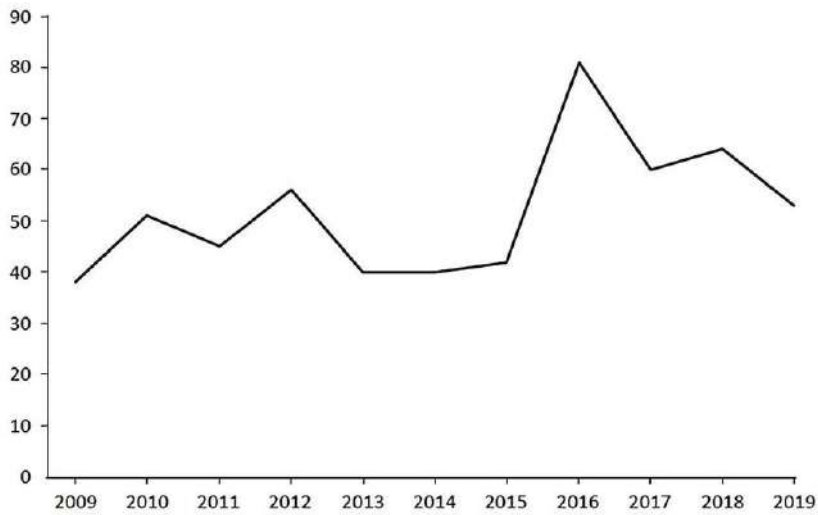
STUDI KASUS 1: MEDIA

Kebebasan berekspresi bagi jurnalis Indonesia semakin terancam sejak tahun 2010-an. Hal ini sebagian besar disebabkan oleh UU ITE. Seperti dibahas di atas, yang menjadi perhatian khusus adalah ketentuan undang-undang tentang pencemaran nama baik di media daring, yang diperburuk oleh definisi 'pencemaran nama baik' yang longgar. Data yang dikumpulkan oleh Southeast Asia Freedom of Expression Network (SAFEnet) menunjukkan bahwa jumlah orang yang dituntut berdasarkan UU ITE telah meningkat secara dramatis dibandingkan dengan tahun-tahun sebelumnya—era Yudhoyono (Tabel 13.1).

Data SAFEnet juga menunjukkan bahwa UU ITE digunakan khususnya terhadap warga negara sipil, dengan sebagian besar laporan diajukan oleh lembaga negara. Namun, korporasi juga kerap menggunakan produk hukum tersebut untuk menekan kritik. Menurut data tersebut, jumlah jurnalis yang dituntut menggunakan UU ITE tetap terbatas—tetapi proporsinya meningkat dua kali lipat dari 5 persen dari semua kasus selama masa pemerintahan Yudhoyono, menjadi 11 persen selama masa jabatan pertama Jokowi. Perlu dicatat juga bahwa dalam rentang 2015 dan 2016, Aliansi Jurnalis Independen (AJI) mencatat peningkatan tajam dalam jumlah kasus penyerangan, ancaman, dan intimidasi terhadap wartawan (Gambar 13.1). Laporan akhir tahun AJI (2015 dan 2016) menyoroti tindak kekerasan terhadap jurnalis yang dilakukan oleh polisi, anggota TNI, dan peserta unjuk rasa 'Bela Islam' 2016 (AJI 2015, 2016). Perwakilan AJI juga mengklaim bahwa kekerasan yang dilakukan oleh massa terhadap jurnalis terus meningkat (Tuasikal, 2019).

Kecenderungan ini menunjukkan bahwa negara absen dalam melindungi individu (baik jurnalis atau warga negara) dari ancaman semacam itu, bahkan terlibat dalam peningkatan praktik pelecehan terhadap individu yang mengungkapkan keyakinan atau pemikiran mereka di depan umum. Interpretasi ini menggarisbawahi kurangnya perhatian pemerintahan Jokowi terhadap hak-hak sipil dan politik (McGregor dan Setiawan, 2019).

Gambar 13.1 Jumlah tindak kekerasan terhadap jurnalis, 2009-2019



Sumber: AJI (2019).

STUDI KASUS 2: AKADEMIK

Kebebasan untuk melakukan, menerbitkan, dan mendiskusikan penelitian kritis juga semakin terancam. Dalam periode pertama kepresidenan Jokowi, akademisi mengalami pengawasan ketat oleh negara terkait dengan afiliasi politik, kecenderungan ideologis, dan hasil penelitian mereka. Pada tahun 2015 dan 2016, SAFEnet mencatat masing-masing 22 dan 36 insiden di mana kebebasan berserikat dan berekspresi dilanggar (SAFEnet, 2019b). Mayoritas insiden ini berkaitan dengan pembahasan akademis yang mengangkat topik kekerasan massal 1965–1966. Banyak acara akademis (termasuk seminar, peluncuran buku, dan pemutaran film) diselenggarakan terkait dengan peringatan 50 tahun kekerasan massal, yang juga menyaksikan peningkatan aktivisme dan keterlibatan dengan masalah ini. Dalam banyak kasus, kegiatan tersebut ditanggapi dengan respons bermusuhan dari badan-badan negara dan kelompok sosial. Selain itu, terlepas dari usaha penting yang dilakukan oleh banyak akademisi

di Indonesia dalam membuka dialog tentang topik tertentu, institusi akademis secara umum—baik negeri, swasta, atau yang berdasarkan agama—sangat ambivalen atau secara langsung menentang diskusi publik perihal bab gelap dalam sejarah Indonesia.

Contohnya adalah keputusan yang dikeluarkan oleh manajemen Universitas Kristen Satya Wacana (UKSW) pada bulan Oktober 2015 untuk mencabut majalah mahasiswanya, Lentera, setelah majalah tersebut menerbitkan cerita tentang pembunuhan massal di Salatiga, tempat UKSW berada. Keputusan universitas tersebut merupakan respons atas tekanan polisi yang menuding jurnalis mahasiswa tersebut menghasut keresahan sosial. Di bulan yang sama, ada protes internasional ketika Ubud Writers and Readers Festival terpaksa membatalkan rangkaian acara terkait peristiwa 1965 menyusul tekanan dari polisi setempat (Setiawan, 2015). Pada 2016, Universitas Gadjah Mada (Universitas Gadjah Mada, UGM) melarang pembahasan International People's Tribunal 1965 di kampusnya. UGM melakukan swasensor sebagai tindak lanjut dari saran yang diberikan oleh Badan Intelijen Negara, yang pada gilirannya didekati oleh kelompok-kelompok Islam. Demikian pula, festival budaya Belok Kiri dibatalkan setelah mendapat penolakan keras dari organisasi massa, seperti Gerakan Pemuda Islam Indonesia, yang mengklaim festival tersebut akan mempromosikan 'ideologi kiri' (Setiawan, 2016). Polisi bahkan memberikan izin kepada kelompok penentang acara untuk melakukan demonstrasi terhadap festival itu. Kemudian, pada tahun 2017, polisi membubarkan diskusi akademis tentang peristiwa 1965 di Lembaga Bantuan Hukum (LBH), salah satu organisasi masyarakat sipil tertua dan paling berpengaruh di negara ini. Dalam kesempatan tersebut polisi kembali berpihak pada kelompok Islam, yang juga berkonsultasi dengan pensiunan jenderal Kivlan Zen, mantan Panglima Komando Strategi Angkatan Darat (Kostrad) dan salah satu orang kepercayaan Prabowo Subianto.

Kasus-kasus yang dipaparkan di atas menjadi gambaran bagaimana lembaga negara secara konsisten mendukung agenda

represif dari kelompok konservatif sehingga menjauhkan diri dari agenda liberal untuk menegakkan hak atas kebebasan akademik. Mereka mengungkapkan bagaimana aktor negara dan non-negara berperan dalam pengikisan kebebasan berekspresi. Dalam kasus-kasus yang dijelaskan di atas, polisi dan institusi akademis menyerah pada tekanan kelompok agama dan organisasi masyarakat, yang beberapa di antaranya memiliki hubungan langsung dengan aparat keamanan. Hubungan erat antara lembaga penegak hukum, aktor, dan organisasi masyarakat garis keras memungkinkan terjadinya pelecehan yang tidak sah terhadap akademisi dan aktivis, dan impunitas bagi para pelanggar hak (Jaffrey, 2017). Jadi, alih-alih melindungi korban, polisi seringkali mengesampingkan dengan membiarkan kelompok-kelompok itu menentukan parameter kebebasan individu di tingkat lokal.

STUDI KASUS 3: MINORITAS

Minoritas di Indonesia merasakan dampak dari penyimpangan proses liberalisasi yang terjadi. Misalnya, Undang-Undang Penistaan Agama,[27] merupakan tantangan serius bagi kebebasan berekspresi, dan secara khusus menjadi senjata untuk melawan minoritas. Setelah disahkan pada tahun 1965, Undang-Undang Penistaan Agama dimaksudkan untuk memungkinkan para pemimpin agama melindungi posisinya dan interpretasi konvensional dari agama-agama yang diakui di Indonesia. Hal tersebut juga memungkinkan praktik keagamaan dipantau dan dikendalikan oleh negara. Produk hukum tersebut menjadi cara untuk mengidentifikasi keyakinan atau ajaran yang disebut 'menyimpang' sebagai potensi ancaman bagi tatanan sosial.

Di bawah Orde Baru, kurang dari selusin kasus dibawa ke pengadilan berdasarkan Undang-Undang Penistaan Agama.

27 Disahkan pada tahun 1965 sebagai Keputusan Presiden Nomor 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan/Penghinaan Agama, pada tahun 1969 keputusan tersebut diperkuat dan ditingkatkan statusnya menjadi undang-undang.

Namun, sejak tahun 1998 pengajuan tuntutan dengan menggunakan Undang-Undang Penistaan Agama meningkat pesat (Crouch, 2012), dan sering digunakan untuk mengintimidasi dan membungkam warga—biasanya mereka yang menganut agama minoritas. Pada tahun 2016, misalnya, keputusan bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri melarang aktivitas komunitas heterodoks Gafatar (Gerakan Fajar Nusantara) dan penyebarluasan keyakinan kelompok. Pelanggar UU Penistaan Agama antara lain diganjar dengan hukuman penjara maksimal lima tahun.

Di bawah kepresidenan Jokowi, penistaan agama menarik banyak perhatian ketika digunakan untuk menuntut Basuki Tjahaja Purnama ('Ahok'), mantan Gubernur Jakarta, yang memiliki status 'minoritas ganda' sebagai etnis Tionghoa Kristen. Ahok diselidiki dan diadili setelah Majelis Ulama Indonesia (MUI) menyatakan bahwa Ahok telah melakukan penistaan terhadap Islam dalam pidato yang diunggah ke saluran YouTube-nya. Pada bulan Mei 2017, Ahok dinyatakan bersalah dan dijatuhi hukuman dua tahun penjara. Kasus Ahok merupakan kasus yang unik karena Undang-Undang Penistaan Agama digunakan terhadap tokoh terkenal dan bermotivasi politik. Akan tetapi, vonis bersalah dalam kasus ini tidak istimewa: jika MUI menganggap seseorang telah melakukan penistaan agama, pengadilan rata-rata mengikuti pendapat ini walaupun buktinya lemah (Butt, 2018).

Undang-Undang Penistaan Agama juga lebih sering digunakan terhadap warga negara biasa yang terlibat dalam perselisihan pribadi atau komunitas. Pada tahun 2018, Meliana, seorang perempuan Buddha Tionghoa di Sumatera Utara, dijatuhi hukuman delapan belas bulan penjara. Dua tahun sebelumnya Meliana mengeluh tentang volume azan dari masjid setempat yang ia anggap terlalu keras. Kelompok konservatif Islam membalas dengan menyerang rumahnya dan merusak kuil Buddha. Kelompok tersebut meminta fatwa dari MUI Sumatera Utara, yang dikeluarkan pada bulan Januari 2017. Pada saat itulah polisi melanjutkan penyelidikannya terhadap Meliana (A'yun, 2019).

Jumlah pengadilan penistaan agama meningkat selama tahun-tahun Yudhoyono. Namun, krisis Ahok dan munculnya

demonstrasi bermuatan agama terhadapnya (yang dikenal sebagai gerakan 212) menunjukkan penggunaan UU Penistaan Agama dalam area politik. Peristiwa-peristiwa ini mengungkapkan bagaimana kasus-kasus tersebut berkontribusi pada polarisasi agama-politik di tingkat lokal dan nasional (lihat juga Nuraniyah; Warburton, buku ini), dan bagaimana undang-undang ini dimanipulasi untuk tujuan kriminalisasi bagi pihak yang mengajukan kritik terhadap lembaga dan tokoh agama.

Komunitas LGBT Indonesia juga merasakan pembatasan ruang untuk berekspresi di depan publik dalam beberapa tahun terakhir. Antara tahun 2016 dan 2018, terdapat peningkatan tajam dalam serangan dan retorika anti-LGBT, yang sebagian besar didorong oleh tokoh-tokoh publik—termasuk pejabat senior pemerintah—yang menafsirkan komunitas LGBT sebagai ancaman bagi bangsa. Antara lain, pejabat negara yang menyerukan kriminalisasi dan 'penyembuhan' untuk homoseksualitas serta penyensoran informasi terkait LGBT (Human Rights Watch, 2018). Akibatnya, kekerasan dan diskriminasi terhadap LGBT diberikan ruang baik di tingkat sosial maupun politik. Ruang sosial bagi komunitas LGBT Indonesia, dan publikasi dengan materi yang dianggap mendukung hak LGBT, telah diserang atau ditutup. Contohnya, rektor sebuah universitas memecat seluruh eksekutif surat kabar mahasiswa karena menerbitkan cerita pendek yang dianggap 'mempromosikan LGBT' (Widhana, 2019). Meski Presiden Jokowi telah meminta polisi untuk melindungi komunitas LGBT (Parmar, 2016), lemahnya implementasi mempertegaskan ini hanyalah retorika, tanpa tindakan nyata untuk memastikan perlindungan kelompok tersebut.

STUDI KASUS 4: OPOSISI POLITIK

Pemerintah Jokowi semakin tidak toleran terhadap oposisi, dan telah menggunakan berbagai instrumen hukum untuk menjinakkan ekspresi kritis dan tantangan politik. Pemerintah Jokowi telah menggunakan kewenangan mereka untuk membatasi oposisi berbasis partai pada tahun 2015-16 (lihat juga Mietzner; Power, buku ini), tetapi taktik ini menjadi lebih

sistematis setelah protes anti-Ahok pada akhir tahun 2016. Ahok adalah sekutu pribadi dari Jokowi dan koalisi partainya sangat mirip. Alhasil, pemerintahan Jokowi menganggap demonstrasi itu sebagai ancaman politik yang serius. Ancaman tersebut ditanggapi oleh pemerintah dengan melakukan sejumlah langkah hukum—termasuk Perppu pembubaran HTI—dan menangkap sejumlah tokoh yang terlibat dalam aksi protes. Tokoh-tokoh tersebut didakwa dengan berbagai pelanggaran, termasuk makar dan pelanggaran UU ITE. Penangkapan bagi para pengkritik pemerintah menguatkan indikasi bahwa ini merupakan tindakan politik, dan tindakan pemerintah dilegitimasi melalui penggunaan peraturan yang longgar.

Kasus yang paling menonjol pada tahun 2017 adalah pendakwaan Habib Rizieq Shihab, ketua Front Pembela Islam (Front Pembela Islam, FPI) dan pemimpin massa melawan Ahok. Rizieq didakwa dengan sejumlah tindak pidana termasuk penyebaran konten pornografi (mengakibatkan tuntutan berdasarkan UU ITE dan UU Pornografi 2008). Kasus terakhir diajukan setelah tangkapan layar muncul dengan pesan teks eksplisit antara Rizieq dan seorang perempuan yang bukan merupakan pasangannya. Rizieq membantah keaslian pesan tersebut dan mengklaim bahwa telah dijebak oleh pemerintah. Terlepas dari keaslian pesan itu, Rizieq menjadi sasaran karena perannya dalam mendorong oposisi publik terhadap sekutu Jokowi. Kasus tersebut jelas dirancang untuk melumpuhkan pengaruh politik Rizieq menjelang pemilihan presiden 2019.

Ada banyak kasus lain di mana pemerintah menargetkan kritik terhadap Jokowi atau tokoh oposisi (lihat Power, buku ini). Rocky Gerung, seorang akademisi dan kritikus Jokowi, diperiksa di bawah KUHP terkait dengan komentarnya di televisi nasional bahwa kitab suci adalah 'fiksi'. Musisi dan pendukung Prabowo, Ahmad Dhani, didakwa telah menghina milisi Banser yang berafiliasi dengan NU. Dhani juga dituntut dan dijatuhi hukuman penjara berdasarkan UU ITE, setelah men-cuitkan ulang pesan Twitter yang menyatakan bahwa pendukung Ahok adalah 'idiot' yang pantas diludahi.

Represi terhadap oposisi akar rumput terlihat dari respons pemerintah terhadap aktivis gerakan Ganti Presiden 2019.

Gerakan ini, yang sebagian besar berasal dari kelompok-kelompok gerakan 212 tetapi tidak memiliki nuansa Islamis, berawal dari tagar Twitter #2019GantiPresiden. Secara bertahap, seperti yang diamati oleh Power (2018: 323), tagar ini berkembang menjadi 'kendaraan politik dengan kehadiran media sosial yang kuat ... dan struktur organisasi formal'. Aparatur negara menanggapi gerakan ini melalui penyelidikan berdasarkan UU ITE, penyitaan barang dagangan dan larangan pertemuan. Tindakan ini didukung oleh politisi pemerintah dan Jokowi, dan dibantu oleh kelompok pro-pemerintah (Power, 2018; juga buku ini).

Selain penindasan terhadap lawan politik pada saat pemilu, para umumnya tekanan terhadap aktivis makin meningkat. Di bawah kepresidenan Jokowi, telah terjadi peningkatan tuntutan terhadap aktivis yang memperjuangkan isu antikorupsi dan reformasi agraria. Banyak aktivis melaporkan pengawasan fisik dan media sosial, serta penyadapan oleh pihak keamanan. Aktivis pro-kemerdekaan Papua khususnya terancam dengan penahanan yang sewenang-wenang, penyiksaan dan pembunuhan di luar hukum (Hidayat dkk., 2019). Selama era reformasi, pengawasan seperti ini belum pernah terjadi sebelumnya. Pengawasan ini, yang dilakukan oleh aparatus negara, menyebabkan pembungkaman ekspresi berbagai kalangan.

MENJELASKAN PENGAWASAN BARU OLEH NEGARA

Studi kasus yang dibahas di atas mengungkapkan berbagai cara kebebasan berekspresi telah dibatasi di bawah kepresidenan Jokowi. Namun, hal ini memaksa kita untuk kembali pada pertanyaan mengapa perkembangan ini muncul—terutama di bawah kepemimpinan presiden yang diharapkan dapat memberikan angin segar bagi demokratisasi di Indonesia (Tomsa, 2017).

Akar kemunduran ini berdasarkan tiga faktor. Ketiga faktor ini adalah faktor mendasar baik di tingkat negara maupun masyarakat, serta peran pemimpin politik. Walaupun tiga faktor ini dibahas satu per satu, perlu disadari bahwa faktor ini saling

berhubungan. Pada akhirnya kombinasi dari faktor-faktor tersebut—bukan satu faktor secara khusus—yang menjelaskan pengikisan kebebasan berekspresi yang sedang berlangsung.

Faktor struktural di tingkat negara dan lembaga politik sangat dipengaruhi oleh sifat transisi demokrasi di Indonesia. Sebagaimana ditekankan dalam bab ini, norma-norma liberal diperebutkan—baik dalam hukum maupun dalam praktik. Halangan ini muncul karena stabilisasi demokrasi setelah tahun 1998 diamankan dengan akomodasi aktor-aktor dari rezim otoriter dalam struktur kekuasaan baru. Meski proses ini terjadi jauh sebelum Jokowi berkuasa, keberadaan tokoh-tokoh Orde Baru dalam sistem kontemporer berarti terus adanya perlawanan di dalam negara terhadap cita-cita liberal, termasuk hak warga negara untuk mengkritik pemerintah dan mengekspresikan berbagai gagasan politik dan sosial secara bebas dan terbuka. Seiring waktu berjalan, hal ini telah menciptakan lahan subur bagi kemunduran demokrasi (Warburton dan Aspinall, 2019).

Di luar aktor negara, perkembangan di level masyarakat juga berkontribusi pada merosotnya kebebasan berekspresi. Ini terkait dengan konservatisme agama dan politik yang sudah lama merayap di masyarakat (misalnya van Bruinessen, 2013), dan ini mengakibatkan peralihan iliberal di lembaga-lembaga hukum dan negara Indonesia (Hamid, 2018; Warburton dan Aspinall, 2019). Data survei dari Asian Barometer, misalnya, menunjukkan bahwa meskipun orang Indonesia berkomitmen pada pemilu yang bebas dan adil, ada ambivalensi terhadap hal hak individu seperti, ekspresi opini politik dan hak untuk protes (Warburton dan Aspinall, 2019). Orang Indonesia tampaknya kurang berkeberatan dengan pengunaan undang-undang penistaan agama oleh politisi dan warga negara, demikian pula tindakan represif pemerintahan Jokowi terhadap para kritikus dan tokoh-tokoh oposisi tidak berdampak banyak pada elektabilitasnya.

Hal ini tidak berarti bahwa kelompok masyarakat diam dan mengamati meluasnya praktik pembatasan kebebasan berekspresi. Berbagai strategi telah digunakan oleh kelompok masyarakat sipil, termasuk gugatan hukum. Misalnya, pada 2017 HTI mengajukan petisi ke Mahkamah Agung untuk uji

materi terhadap Peraturan Pengganti Undang-Undang tentang Organisasi Kemasyarakatan. Pada tahun 2019, koalisi organisasi hak asasi manusia mengajukan pengaduan ke Pengadilan Tata Usaha Negara terkait pemblokiran layanan Internet di Papua. Organisasi non-pemerintah telah membuat laporan kepada polisi tentang kekerasan dan ancaman yang dialaminya, sementara beberapa organisasi juga meningkatkan perlindungan dan pengamanan setelah serangan kelompok vigilante. Strategi lain yang digunakan oleh kelompok masyarakat sipil adalah mengubah terminologi untuk menghindari penolakan dan pelarangan kegiatan. Aktivis LGBT, misalnya, menggunakan istilah 'keragaman gender' karena kata ini lebih mudah diterima pihak luar dan dengan demikian, mengurangi risiko serangan. Senada dengan itu, aktivis hak asasi manusia yang menangani pembantaian 1965 menemukan bahwa menghindari istilah-istilah kunci seperti '1965' dan 'komunisme' berkontribusi pada penyelenggaraan kegiatan yang damai. Namun, hal ini meresahkan karena para aktivis harus menggunakan praktik swasensor untuk menghindari balasan dari lembaga negara atau kelompok vigilante.

Kebangkitan gerakan demokrasi yang kuat dapat memberikan prospek yang baik untuk perlawanan terhadap serangan kebebasan berekspresi. Harapan untuk bangkit kembali muncul pada bulan September 2019, ketika gelombang protes mahasiswa meletus di kota-kota besar di Indonesia dan menarik perhatian dunia. Protes ini, yang merupakan mobilisasi mahasiswa terbesar sejak kejatuhan Soeharto pada tahun 1998, merupakan ekspresi ketidakpuasan politik yang luar biasa di kalangan anak muda Indonesia. Para mahasiswa memprotes berbagai macam isu, tetapi sebagian besar terfokus pada undang-undang yang baru disahkan yang secara substansial melemahkan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), serta sejumlah pasal yang sangat tidak liberal yang telah diusulkan untuk revisi KUHP. Para pengunjuk rasa juga menuntut tindakan pemerintah atas kerusakan lingkungan, agresi militer di Papua, dekriminalisasi aktivis, dan penyelesaian kasus pelanggaran HAM melalui jalur pengadilan.

Protes tersebut mencapai beberapa keberhasilan: pemerintah menunda revisi KUHP, dengan alasan penolakan yang meluas. Hal ini patut dicatat sebagai pencapaian penting dan protes mahasiswa mampu menghasilkan mobilisasi sosial atas berbagai isu kehidupan sehari-hari. Dengan demikian, protes mahasiswa menggarisbawahi siapa pun dapat menjadi korban dari perkembangan ini (Savirani, 2019). Pada saat yang sama, protes tersebut tidak mencapai tujuan utamanya, yaitu pembatalan amandemen UU KPK. Memang, pemerintah akhirnya menggunakan kekerasan untuk membubarkan protes: polisi mengerahkan meriam air dan gas air mata terhadap para demonstran dan melukai ratusan lainnya. Banyak demonstran ditangkap, termasuk dua penyelenggara terkemuka. Lagi pula, beberapa universitas, atas petunjuk Menteri Pendidikan, mengancam akan mengeluarkan mahasiswa jika mereka terus melibatkan diri dalam aksi protes yang melawan pemerintah.

Oleh karena itu, penting untuk tidak melebih-lebihkan pengaruh sosial dan politik yang lebih luas dari protes ini dan pengaruh dari organisasi masyarakat sipil liberal sebagai pendukung agenda demokrasi. Pasalnya, gerakan prodemokrasi tidak homogen. Seperti yang ditunjukkan oleh beberapa tulisan lain dalam buku ini, segmen konstituen 'liberal' cenderung memperlakukan kelompok Islamis sebagai musuh paling berbahaya dan bahkan mendukung kebijakan pemerintah yang tidak liberal, terutama jika kebijakannya melawan kekuatan Islam fundamentalis. Kecenderungan ini diilustrasikan, misalnya, dengan dukungan banyak aktivis hak asasi manusia terhadap Peraturan Pengganti Undang-Undang Tahun 2017 tentang Organisasi Kemasyarakatan. Sejajar dengan kelemahan lembaga demokrasi Indonesia yang bukan produk dari kebijakan era Jokowi, sehingga kelemahan masyarakat sipil liberal dan khususnya kelompok hak asasi manusia bukanlah sesuatu yang muncul di bawah kepresidenan Jokowi. Sebaliknya, 'gerakan hak asasi manusia' Indonesia secara historis memang kurang kompak (McGregor dan Setiawan, 2019), dan hal ini membatasi kemampuan masyarakat sipil untuk menjadi katalisator perubahan progresif.

Akhirnya, regresi dapat dijelaskan karena peran pemimpin politik dalam proses demokrasi. Selama masa kepresidenannya,

Jokowi tidak memberi banyak perhatian pada perlindungan hak-hak sipil dan politik. Mengapa Jokowi tidak memenuhi harapan bahwa pemerintahannya akan membawa perubahan positif pada perlindungan hak-hak sipil dan politik—atau setidaknya mencegah kemunduran? Awalnya, analisis tentang kepresidenan Jokowi telah menunjukkan minat utamanya pada agenda ekonomi yang mengutamakan infrastruktur, deregulasi, dan debirokratisasi (Warburton, 2016). Akibatnya, sektor non-ekonomi mendapat kurang banyak perhatian. Sementara itu, akomodasi kekuatan politik konservatif, yang diperlukan untuk mengamankan posisi Jokowi, telah menyebabkan "kesunyian terhadap isu hak asasi manusia" (McGregor dan Setiawan, 2019: 849).

Namun, bukan hanya ketidaktertarikan umum pada hak-hak sipil dan politik, preferensi untuk program ekonomi, atau keberpihakan Jokowi dengan kekuatan konservatif yang mendasari kemunduran hak asasi manusia selama pemerintahannya. Jokowi sendiri tampak bersikap ambivalen pada nilai-nilai demokrasi liberal. Ambivalensi ini menonjol pada tahun 2017 ketika ia menyatakan bahwa demokrasi kita sudah kebablasan, Artinya, '... membuka peluang artikulasi politik yang ekstrem seperti liberalisme, radikalisme, fundamentalisme, sekterianisme, terorisme, serta ajaran-ajaran yang bertentangan dengan ideologi Pancasila.' (Ihsanuddin, 2017). Solusi untuk mengatasi kelebihan demokrasi Indonesia tersebut, menurut Jokowi, adalah penegakan hukum. Penekanan pada penegakan hukum ini mencerminkan ketakutan Jokowi terhadap ketidakstabilan, dan keyakinannya bahwa perselisihan politik pada gilirannya menghambat program ekonominya. Pendekatan ini tidak jauh beda dengan Soeharto selama Orde Baru dan mencerminkan sejarah panjang pemerintah Indonesia dalam menetapkan instrumen hukum untuk membatasi kebebasan pribadi dan menciptakan topeng legalitas hukum bagi represi tersebut (McGregor dan Setiawan, 2019).

Kecemasan Jokowi tentang oposisi yang berafiliasi dengan Islamis juga telah memberinya motivasi untuk mendekati organisasi Islam konservatif seperti MUI, yang mengecam pluralisme dan hak-hak minoritas (Warburton dan Aspinall, 2019).

Ini berarti bahwa ia dikelilingi oleh aktor-aktor illiberal yang mendapatkan konsesi politik dari Jokowi sebagai imbalan atas dukungan mereka. Akibatnya, meski Jokowi terus memprofilkan dirinya sebagai seorang pluralis (terutama dibandingkan dengan pesaingnya pada Pemilu 2014 dan 2019, Prabowo Subianto), nyatanya Jokowi tidak mengutuk intoleransi terhadap kelompok minoritas. Hal ini makin diperkuat oleh kurangnya komitmen pribadi Jokowi terhadap hak-hak sipil dan politik dan konsistensi penggunaan wacana ultranasionalis yang menekankan pentingnya Pancasila dan kesatuan Indonesia. Ia secara konsisten menyajikan pandangan ini sebagai bagian yang melekat pada agenda ekonomi dan pembangunannya, yang pada gilirannya membenarkan pembatasan hak-hak sipil dan politik.

KATA PENUTUP

Bab ini membahas perkembangan di bidang kebebasan berekspresi di bawah kepresidenan Jokowi. Empat sektor regresi yang dibahas dalam bab ini menggambarkan peningkatan pengawasan individu dan peningkatan pembatasan kebebasan berekspresi. Pengawasan yang dilakukan bukan hanya oleh badan-badan negara, tetapi juga oleh kekuatan-kekuatan penuh kuasa lainnya termasuk organisasi masyarakat garis keras atau konservatif. Dalam banyak kasus, semakin dalamnya keterlibatan aktor-aktor negara dan non-negara inilah yang menopang berlanjutnya praktik peretasan kebebasan individu. Seperti yang dikemukakan di atas, meningkatnya pembatasan kebebasan berekspresi di bawah kepresidenan Jokowi, dapat dikaitkan dengan interaksi antara faktor struktural di tingkat institusi politik dan masyarakat, termasuk keterbatasan kelompok masyarakat sipil liberal, serta faktor personal yang terkait dengan kepemimpinan.

Secara lebih umum, bab ini telah mengilustrasikan aspek kunci dari tumbuhnya iliberalisme demokrasi Indonesia. Demokrasi liberal adalah demokrasi di mana pemilihan umum yang bebas dan adil berlangsung bersamaan dengan perlindungan kebebasan sipil, termasuk hak untuk mengekspresikan pendapat

tanpa takut akan intervensi atau sensor. Meskipun Pemilu Indonesia relatif bebas dari kecurangan dan manipulasi secara langsung, perlindungan terhadap kebebasan berekspresi warga negara masih jauh dari yang diharapkan. Demokrasi di Indonesia tumbuh makin mirip dengan model demokrasi iliberal: di mana warga negara memilih pemimpin dan perwakilannya sendiri, tetapi terdapat batasan serius pada kebebasan sipil dan supremasi hukum (Warburton dan Aspinall, 2019). Menatap masa jabatan Jokowi yang telah memasuki periode keduanya, meskipun tidak ada ancaman langsung terhadap keberlanjutan demokrasi elektoral, yang sedang dipertaruhkan adalah kualitas demokrasi dan ruang atas hak individu dalam demokrasi Indonesia.

REFERENSI

AJI (Aliansi Jurnalis Independen). 2015. 'Catatan akhir tahun AJI: 2015 musim gugur pers Indonesia'. AJI, 20 Desember. https://www.kabarnusa.com/2015/12/catatan-akhir-tahun-aji-2015-musim.html

AJI (Aliansi Jurnalis Independen). 2016. 'Catatan akhir tahun AJI: jurnalis dalam tekanan rezim, kekerasan naik tajam'. AJI, 23 Desember. https://aji.or.id/read/press-release/592/catatan-akhir-tahun-aji-jurnalis-dalam-tekanan-rezimkekerasan-naik-tajam.html

AJI (Aliansi Jurnalis Independen). 2019. 'Catatan akhir tahun AJI 2019'. AJI, 23 Desember. https://aji.or.id/read/press-release/1007/catatan-akhir-tahunaliansi-jurnalis-independen-aji-2019

Antara. 2015. 'Foreign journalists in Papua must abide by Indonesian laws: minister'. *Antara*, 7 Agustus.

Aspinall, E., M. Mietzner, dan D. Tomsa. 2015. 'The moderating president: Yudhoyono's decade in power'. Dalam *The Yudhoyono Presidency: Indonesia's Decade of Stability and Stagnation*, diedit oleh E. Aspinall, M. Mietzner, dan D. Tomsa, 1–22. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS).

A'yun, R.Q. 2019. 'Blasphemy on the rise'. Inside Indonesia, 20 Januari. https://www.insideindonesia.org/blasphemy-on-the-rise

Bastian, A.Q. 2016. 'Kominfo blokir aplikasi Grindr, Blued, dan Boy Ahoy'. *Rappler*, 16 September. https://www.rappler.com/indonesia/146413-kominfo-blokiraplikasi-grindr-lgbt

Butt, S. 2018. 'Religious conservatism, Islamic criminal law and the judiciary in Indonesia: a tale of three courts'. *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law* 50(3): 402–34.

Crouch, M.A. 2012. 'Law and religion in Indonesia: the Constitutional Court and the Blasphemy Law'. *Asian Journal of Comparative Law* 7(1): 1–46. https://doi.org/10.1515/1932-0205.1391

Diprose, R., D. McRae, dan V.R. Hadiz. 2019. 'Two decades of reformasi in Indonesia: its illiberal turn'. *Journal of Contemporary Asia* 49(5): 691–712.

Hamid, S. 2018. 'Normalising intolerance: elections, religion and everyday life in Indonesia'. CILIS Policy Paper. Melbourne: Centre for Indonesian Law, Islam and Society. https://law.unimelb.edu.au/centres/cilis/research/publications/cilis-policy-papers/normalising-intolerance-elections,-religion-and-everydaylife-in-indonesia

Hamid, U. 2017. 'Laws, crackdowns and control mechanisms: digital platforms and the state'. Dalam *Digital Indonesia: Connectivity and Divergence*, diedit oleh E. Jurriëns dan R. Tapsell, 93–109. Singapore: ISEAS – Yusof Ishak Institute.

Hidayat, N., M. Makarim, dan E. Nugroho. 2019. *Shrinking Civic Space in ASEAN Countries: Indonesia and Thailand.* Jakarta: Lokataru.

Human Rights Watch. 2003. *A Return to the New Order? Political Prisoners in Megawati's Indonesia*. New York: Human Rights Watch.

Human Rights Watch. 2018. 'Scared in Public and Now No Privacy': Human Rights and Public Health Impacts of Indonesia's Anti-LGBT Moral Panic. New York: Human Rights Watch.

Ihsanuddin. 2017. 'Jokowi: demokrasi kita sudah kebablasan'. *Kompas*, 22 Februari. https://nasional.kompas.com/read/2017/02/22/12031291/jokowi.demokrasi.kita.sudah.kebablasan

Jaffrey, S. 2017. 'Justice by numbers'. *New Mandala*, 12 Januari. https://www.newmandala.org/justice-by-numbers/

Jakarta Post. 2015. 'Foreign journalists now "free" to report on Papua, says Jokowi'. *Jakarta Post*, 10 Mei. https://www.thejakartapost.com/news/2015/05/10/foreignjournalists-now-free-report-papua-says-jokowi.html

Kure, E. 2019. 'Gov't slows down WhatsApp to stop hoaxes'. *Jakarta Globe*, 22 Mei. https://jakartaglobe.id/context/govt-slows-down-whatsapp-to-stop-hoaxes/

Lee, C. 2019. 'Gov't supports plan to patrol WhatsApp group chats'. *Jakarta Globe*, 19 Juni. https://jakartaglobe.id/context/govt-supports-plan-to-patrolwhatsapp-group-chats

McGregor, K. dan K. Setiawan. 2019. 'Shifting from international to "Indonesian" justice measures: two decades of addressing past human rights violations'. *Journal of Contemporary Asia* 49(5): 837–61.

Monahan, T. 2011. 'Surveillance as cultural practice'. *Sociological Quarterly* 52(4): 495–508.

Muhtadi, B. 2015. 'Jokowi's first year: a weak president caught between reform and oligarchic politics'. *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 51(3): 349–68.

Parmar, T. 2016. 'Indonesia's president finally speaks out against worsening anti-LGBT discrimination'. *Time*, 20 Oktober. https://time.com/4537925/indonesias-president-finally-speaks-out-against-worsening-anti-lgbtdiscrimination/

Power, T.P. 2018. 'Jokowi's authoritarian turn and Indonesia's democratic decline'. 7*Bulletin of Indonesian Economic Studies* 54(3): 307–38.

SAFEnet (Southeast Asia Freedom of Expression Network). 2019a. 'Daftar kasus netizen yang terjerat UU ITE'. SAFEnet, 1 Desember. https://id.safenet.or.id/daftarkasus/

SAFEnet (Southeast Asia Freedom of Expression Network). 2019b. 'Daftar pelanggaran hak berkumpul dan berekspresi di Indonesia'. SAFEnet, 1 Desember. https://id.safenet.or.id/pelanggaranekspresi/

Savirani, A. 2019. ' "Continue the fight!": a '98 activist reflects on the 2019 student movement in Indonesia'. *The Conversation*, 26 September. https://theconversation.com/continue-the-fight-a-98-activist-reflects-on-the-2019-student-movement-in-indonesia-124184

Setiawan, K. 2015. 'Spectre of censorship casts a shadow over Ubud festival'. *Indonesia at Melbourne*, 27 Oktober. https://indonesiaatmelbourne.unimelb.edu.au/spectre-of-censorship-casts-a-shadow-over-ubud-festival/

Setiawan, K. 2016. 'The fear of communism still haunts Indonesia'. *Indonesiaat Melbourne*, 3 Maret. https://indonesiaatmelbourne.unimelb.edu.au/belok-kiri-fest-fear-of-communism-still-haunts-indonesia/

Shenkkan, N. dan S. Repucci. 2019. 'The Freedom House survey for 2018: democracy in retreat'. *Journal of Democracy* 30(2): 110–14.

Tomsa, D. 2017. 'Regime resilience and presidential politics in Indonesia'. *Contemporary Politics* 24(3): 266–85.

Tuasikal, R. 2019. 'Press groups: regulations, violence constrain Indonesia's journalists'. VOA News, 10 Agustus. https://www.voanews.com/press-freedom/press-groups-regulations-violence-constrain-indonesias-journalists

UNHRC (United Nations Human Rights Committee). 2011. 'General comment no. 34. Article 19: Freedoms of opinion and expression'. UNHRC, 12 September. https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf

van Bruinessen, M., ed. 2013. *Contemporary Developments in Indonesian Islam: Explaining the 'Conservative Turn'*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS).

Warburton, E. 2016. 'Jokowi and the new developmentalism'. *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 52(3): 297–320.

Warburton, E. dan E. Aspinall. 2019. 'Explaining Indonesia's democratic regression: structure, agency and popular opinion'. *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs* 41(2): 255–85. https://www.muse.jhu.edu/article/732138

Widhana, D.H. 2019. 'Kasus "cerpen LGBT" suara USU: diberedel rector, didukung alumni'. *Tirto*, 4 April. https://tirto.id/kasus-cerpen-lgbt-suara-usu-diberedelrektor-didukung-alumni-dkZQ

Wiratraman, H.P. 2014. *Press Freedom, Law and Politics in Indonesia: A Socio-legal Study*. Leiden: Leiden University Press.

BAGIAN 5

Hukum, Keamanan, dan Ketidakteraturan

14 Serangan atas akuntabilitas: politisasi penegakan hukum, pemaksaan partisan, dan penggelembungan kekuasaan eksekutif di bawah pemerintahan Jokowi

Thomas P. Power

Penggelembungan kekuasaan eksekutif *(executive aggrandisement)* adalah salah satu bentuk paling umum dari kemunduran demokrasi yang terjadi di era pasca-Perang Dingin. Istilah ini mengacu pada proses di saat pemerintah inkumben melemahkan demokrasi dengan mengikis kontrol kelembagaan terhadap pelaksanaan kekuasaan eksekutif (Bermeo, 2016; Khaitan, 2019). Hal ini mencakup pengaturan ulang mekanisme akuntabilitas kelembagaan, baik dengan melumpuhkan atau membongkar lembaga negara independen (yang berperan dalam pengawasan), membatasi kritik terhadap pemerintah, menghalangi aktivitas oposisi dalam lembaga perwakilan formal, atau bisa juga dengan secara sengaja mengabaikan batasan-batasan yang ada terhadap perilaku eksekutif. Kajian atas fenomena ini cenderung berfokus pada perluasan horizontal wewenang eksekutif, tetapi proses tersebut biasanya disertai dengan upaya untuk mengekang mekanisme akuntabilitas vertikal, misalnya dengan memanipulasi proses pemilu atau membatasi hak untuk melakukan protes (misalnya Sözen, 2019).

Demikian juga perubahan formal kelembagaan—khususnya revisi hukum dan perundangan yang diinisiasi oleh pejabat inkumben—memberikan contoh paling nyata terhadap berlangsungnya proses kekuasaan eksekutif (lihat Bermeo, 2016: 10-11), tetapi pemerintah yang tengah berkuasa juga bisa mengakumulasi kekuasaan melalui cara yang lebih tidak kentara. Secara khusus, pemeliharaan norma-norma demokrasi sangat penting ketika hukum diterapkan dengan sangat lentur atau secara tidak konsisten, atau saat aparat pemerintah, khususnya yang memiliki kekuatan koersif, mudah dimanipulasi untuk melayani kepentingan penguasa. Dalam nada ini, Levitsky dan Ziblatt (2018) mengidentifikasi prinsip-prinsip "pengendalian diri" (bahwa pemerintah harus menahan diri dari penerapan aturan yang bersifat menghukum) dan "toleransi" (terhadap kritik dari lawan politik dan warga) sebagai hal yang penting untuk berfungsinya sebuah pemerintahan demokratis. Oleh karena itu, walaupun revisi peraturan perundangan serta konstitusi sering menjadi perwujudan yang paling mencolok dari penggelembungan kekuasaan eksekutif, manipulasi atas kelemahan yang telah melekat lama dalam tatanan demokrasi—terutama yang berkaitan dengan penegakan hukum—seringkali esensial dalam meletakkan dasar bagi perubahan yang lebih eksplisit ini.

Dalam bab ini, saya mengajukan argumen bahwa hal utama dari kemunduran demokrasi yang saat ini terjadi di Indonesia adalah upaya terang-terangan dari pemerintah nasional yang sedang berkuasa untuk menghimpun dan menggunakan kekuasaan dengan cara yang pada dasarnya anti-demokrasi. Di masa kepresidenan Joko Widodo (Jokowi) telah terjadi pengerahan aparat penegak hukum untuk membungkam kritik terhadap pemerintah dan membatasi aktivitas oposisi, sambil juga menyerang otoritas hukum dan politik independen lainnya yang seharusnya bisa berfungsi untuk melakukan kontrol terhadap praktik penyalahgunaan kekuasaan tersebut. Proses ini dapat dilihat dalam pengekangan wewenang pemerintah daerah, pelumpuhan peran komisi anti-korupsi, dan pembatasan yang

represif terhadap mobilisasi oposisi dan protes massa. Analisis sebelumnya terhadap kecenderungan ini telah menempatkannya sebagai cerminan dari praktik 'iliberalisme eksekutif' (Aspinall dan Mietzner, 2019) atau sebagai bukti dari terjadinya 'pergeseran otoriter' dari pemerintahan Jokowi (Power, 2018); tetapi, penting untuk menyadari bahwa tujuan yang disasar dari taktik semacam ini—dan efek-efeknya yang nyata—adalah untuk mengkonsolidasikan kekuasaan di tangan pemerintah pusat sambil mengurangi batasan demokratis pada perilaku eksekutif. Dengan cara ini, manipulasi eksekutif atas kendali penegakan hukum merupakan ekspresi dari kekuasaan pemerintah yang kian sewenang-wenang, sekaligus sarana untuk menanggalkan kontrol dan pengawasan demokratis yang masih tersisa.

Bab ini disusun sebagai berikut. Sebelum memeriksa manifestasi tertentu dari penggelembungan kekuasaan eksekutif di bawah pemerintahan Jokowi, saya menguraikan kelemahan spesifik dari transisi demokrasi Indonesia yang membuat sistem politik menjadi rentan terhadap penerapan taktik otoriter. Saya kemudian merinci empat proses utama yang mana pemerintah nasional telah menggunakan kewenangan pembuatan kebijakan dan kendali atas aparat penegak hukum untuk menanggalkan berbagai mekanisme kontrol dan pengawasan yang membatasi kekuasaan pemerintah. Pertama, saya membahas intervensi hukum yang diterapkan pemerintah terhadap kalangan oposisi berbasis partai di tingkat nasional. Kedua, saya membahas pengerahan lembaga penegakan hukum yang telah dipolitisasi sebagai cara untuk menekan kepala daerah yang berpandangan independen agar mematuhi tuntutan partisan pemerintah. Ketiga, saya beralih ke penghancuran (yang dihela oleh pemerintah) terhadap Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), satu-satunya lembaga penegak hukum yang bersih dan tepercaya di Indonesia. Terakhir, saya menyertakan pembatasan terhadap protes massa dan kritik publik, mulai dari penuntutan hukum yang ditargetkan kepada para pemimpin Islamis setelah demonstrasi massa Aksi Bela Islam pada 2016-17, lalu tindakan represif terhadap aktivis oposisi menjelang pemilu 2019, hingga pembungkaman yang

terjadi pada akhir 2019 terhadap protes prodemokrasi terbesar di Indonesia sejak transisi pasca-Soeharto. Secara keseluruhan, langkah-langkah ini mengungkapkan kerapuhan lembaga-lembaga demokrasi Indonesia, terkonsolidasinya kekuasaan di dalam lembaga eksekutif, dan menjadi fondasi bagi Indonesia untuk terus tergelincir ke arah iliberalisme.

ILEGALITAS YANG MENJALAR DAN PENEGAKAN HUKUM PARTISAN

Penegakan hukum yang tidak memihak secara politik adalah salah satu prinsip inti dari pemerintahan yang demokratis. Beberapa ketaatan dasar pada supremasi hukum—khususnya, prinsip bahwa pemerintah dan pendukungnya harus tunduk pada pengawasan hukum yang independen, dan bahwa oposisi demokratis tidak boleh menghadapi perlakuan yang merugikan atau memaksa—sangat penting bagi sebagian besar konsepsi demokrasi modern (Dahl, 1982; Diamond, 2008; Habermas, 1995; Schmitter dan Karl, 1991). Kekurangan Indonesia dalam hal ini sudah berlangsung lama. Intrusi pemerintah ke dalam penegakan hukum dan lembaga peradilan terlihat jelas dalam demokrasi pasca-kemerdekaan yang terpolarisasi (Aidit, 1964; Feith, 1962), dan meluas ke segala arah dengan terjerembabnya Indonesia ke era otoritarianisme pada akhir 1950-an. Selama Orde Baru, kelindan antara aparat birokrasi dan keamanan negara dengan kendaraan politik rezim, Golkar, telah mendukung bentuk otoritarianisme elektoral yang sangat efektif. Kewenangan pembuatan perundangan dan aparat keamanan yang koersif berfungsi sebagai senjata rezim dan secara rutin digunakan untuk menekan aktivitas oposisi. Hal ini mendasari struktur kekuasaan politik yang curam dengan sosok presiden yang dominan di puncaknya kekuasaan (Liddle, 1985).

Penataan ulang peran politik dari lembaga keamanan dan penegakan hukum sangat penting untuk transisi Indonesia menuju demokrasi pada pergantian abad ke-21: militer telah dilucuti

dari peran sosial politik 'dwifungsi'; kepolisian dipisahkan dari organisasi payung militer Orde Baru ABRI (Angkatan Bersenjata Republik Indonesia); pengadilan independen telah diciptakan; dan lembaga otonom baru seperti KPK dan Mahkamah Konstitusi (MK) telah didirikan. Reformasi yang luas ini penting bagi keberhasilan demokrasi Indonesia karena mengurangi keberpihakan politik dalam penegakan hukum, mempromosikan pergantian pemerintahan secara damai dan mengekang impunitas hukum yang dinikmati elite politik kelas kakap. Hal ini, pada gilirannya, menghasilkan medan kompetisi demokratis yang lebih kompetitif dan menciptakan kontrol horizontal atas kekuasaan eksekutif. Program desentralisasi besar-besaran pada awal tahun 2000-an semakin mendukung penyebaran otoritas politik ini: mendorong tumbuhnya kelas baru elite daerah yang relatif otonom dengan kepentingan yang kuat dalam pemeliharaan sistem demokrasi tampaknya merupakan cara yang efektif untuk melindungi pencapaian demokrasi Indonesia dari pembalikan otoriter di masa depan. (Aspinall, 2010; Ziegenhain, 2017; cf. Nordholt, 2005).

Terlepas dari pencapaian ini, mereka yang akrab dengan politik Indonesia seharusnya sadar akan batas dari reformasi penegakan hukum dalam periode pasca rezim otoriter. Dua ciri yang secara khusus relevan dengan diskusi ini adalah ilegalitas yang meluas dan penegakan hukum yang dikendalikan oleh pemerintah. Seperti yang ditunjukkan oleh bab-bab lain dalam buku ini, kerangka hukum Indonesia dipenuhi dengan ketentuan yang bersifat illiberal dan lentur sehingga sangat terbuka bagi penyalahgunaan anti-demokrasi. Aparat keamanan negara mempertahankan serangkaian kewenangan represif yang memungkinkan pembatasan sewenang-wenang terhadap kegiatan demokrasi, termasuk bentuk dasar ekspresi politik kritis, dan hak untuk berkumpul dan memprotes secara damai. Sementara itu, ilegalitas—terutama korupsi dan penyelewengan administratif—tetap mewabah di semua lapisan masyarakat dan marak terutama di kalangan elite politik dan birokrasi. Tentunya, mengingat biaya tinggi yang diperlukan untuk mahar pencalonan

dan kampanye politik serta promosi dalam birokrasi, kesuksesan politik bergantung pada partisipasi dalam berbagai bentuk aktivitas terlarang (lihat Mietzner, 2007, 2015; McLeod, 2008).

Oleh karena itu, setiap anggota elite politik dan birokrasi—hampir tanpa terkecuali—secara hukum telah terlibat dalam ilegalitas yang endemik. Walaupun ratusan pejabat tinggi telah menghadapi tuntutan pidana selama dua dekade terakhir—termasuk banyak yang dikejar oleh KPK—korupsi terlembaga terus berlanjut, dengan sebagian besar elite mampu lolos dari sanksi dengan memanfaatkan ketidakseimbangan kekayaan dan kekuasaan yang ekstrem. Menulis di awal dekade kedua demokrasi di Indonesia, Robert Cribb (2011: 33) menggambarkan lembaga hukum negara sebagai 'sistem yang penuh dengan pengecualian' di mana 'hukum ditegakkan, tetapi hanya untuk beberapa orang dan hanya dalam beberapa keadaan'. Selama sebagian besar era pasca-Orde Baru, perlakuan yang tidak setara oleh penegakan hukum dipahami secara fundamental sebagai fungsi dari kesenjangan ekonomi dan sosial, daripada suatu keberpihakan politik. Meskipun perlindungan terhadap patron dengan jejaring yang luas telah berkontribusi pada ketidaksetaraan penegakan hukum selama periode reformasi (Tomsa, 2015), pemerintahan sebelum Jokowi tidak mengambil keuntungan sistematis dari ilegalitas endemik untuk memberi imbalan pada pendukungnya maupun menindas dan menghukum rival politiknya. Di bawah Jokowi, implikasi hukum dari afiliasi partisan telah diperbesar: sekutu presiden menikmati impunitas hukum yang lebih besar bahkan ketika undang-undang tersebut telah diterapkan secara represif terhadap lawan.

Sama relevannya dengan kecenderungan yang dibahas dalam bab ini adalah kendali menyeluruh dari atas ke bawah oleh eksekutif atas lembaga penegak hukum. Tidak seperti administrasi sipil, yang menjalani desentralisasi skala besar pada pergantian abad, aparat keamanan negara mempertahankan struktur vertikal yang terpusat di bawah kendali eksekutif selama era demokrasi. Akutnya korupsi dan kolusi elite memastikan kurangnya pengawasan yang efektif atas penunjukan yang

dilakukan presiden terkait jabatan-jabatan kunci dalam lembaga penegak hukum, agensi keamanan negara, atau kementerian yang memiliki kewenangan hukum yang luas. Akibatnya, lembaga-lembaga tersebut—termasuk Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI), Kejaksaan Agung (Kejakgung), Kementerian Dalam Negeri (Kemdagri), dan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kemkumham)—secara kelembagaan tetap rentan terhadap manipulasi partisan oleh eksekutif yang sedang berkuasa.

Sejauh mana kerentanan ini dimanfaatkan untuk keuntungan eksekutif bervariasi pada tiap masa pemerintahan. Hasrat Yudhoyono untuk memproyeksikan citra dirinya sebagai pemimpin yang menaati proses hukum dan kaidah profesionalisme membuatnya turut mendukung penunjukan tokoh-tokoh non-partisan untuk mengisi jabatan-jabatan tersebut. Di bawah Jokowi, bentuk pengawasan non-partisan dalam penegakan hukum dicampakkan sepenuhnya, dengan banyak jabatan penting diserahkan kepada individu dengan afiliasi kepartaian yang kuat. Partai Demokrasi Indonesia-Perjuangan (PDI-P) dan Partai Nasional Demokrat (NasDem) diuntungkan secara khusus, karena para pemimpin mereka dengan sengaja berusaha menguasai jabatan 'strategis' ketimbang sekadar mengejar posisi yang secara tradisional membuka peluang bagi perburuan rente.[1] Saat Jokowi menjabat, ia mengangkat kader partai politik NasDem Muhammad Prasetyo dan Tedjo Edhy Purdijatno masing-masing sebagai Jaksa Agung dan Menteri Koordinator Politik, Hukum, dan Keamanan. Sementara itu, Kemdagri dan Kemkumham diserahkan kepada politisi PDI-P Tjahjo Kumolo dan Yasonna Laoly. Ketika Jokowi mengkonsolidasikan kekuasaan, penunjukan yang bersifat partisan ini semakin cepat. Orang kepercayaan presiden Tito Karnavian menerima serangkaian promosi cepat di paruh pertama 2016 yang berujung pada pelantikannya sebagai Kapolri. Hadi Tjahjanto—komandan pangkalan udara Solo selama masa jabatan walikota Jokowi—menikmati pendakian yang

1 Wawancara dengan politisi-politisi PDI-P, 17 Desember 2015, 10 Januari 2016, 26 Februari 2016.

lebih cepat, naik dari marsekal bintang satu yang mengepalai Departemen Penerangan Angkatan Udara menjadi komandan baru Tentara Nasional Indonesia (TNI) hanya dalam dua tahun. Budi Gunawan, orang kepercayaan Ketua Umum PDI-P Megawati Soekarnoputri, ditunjuk sebagai Kepala Badan Intelijen Negara (BIN) pada akhir 2016, satu setengah tahun setelah pencalonannya yang gagal sebagai Kapolri di awal pemerintahan Jokowi.

Singkatnya, lanskap kelembagaan pasca-otoriter Indonesia telah melestarikan jalan untuk berulangnya praktik penggelembungan kekuasaan eksekutif. Secara khusus, kombinasi dari meluasnya ilegalitas, serangkaian undang-undang yang lentur dan dapat dimanipulasi dengan mudah, dan dipertahankannya struktur patrimonial dalam aparat penegak hukum yang dikendalikan oleh eksekutif menyediakan bahan-bahan yang siap digunakan bagi perambahan kekuasaan yang bersifat anti-demokrasi. Sikap non-partisan dari lembaga penegak hukum sering kali bergantung pada kepatuhan pemerintah yang sedang berkuasa terhadap norma pengendalian diri dan toleransi yang diidentifikasi oleh Levitsky dan Ziblatt (2018). Dua prinsip tersebut mengalami serangan terus-menerus sejak 2014, seperti yang diuraikan dalam kontribusi lain dalam buku ini (lihat juga Warburton dan Aspinall, 2019). Seiring masa jabatan pertama Jokowi, presiden dan mitra koalisi seniornya telah mengatur ulang peran aparat koersif negara untuk melayani agenda kepentingan partisan yang sempit, serta melakukan serangan tak berkesudahan terhadap mekanisme kontrol horizontal dan vertikal atas kekuasaan eksekutif.

PENINDASAN TERHADAP OPOSISI FORMAL

Liberalisasi sistem kepartaian Indonesia dan penguatan lembaga elektoral adalah beberapa di antara reformasi demokrasi yang paling mencolok setelah pengunduran diri Soeharto pada 1998. Pemilu multipartai yang kompetitif, perwakilan parlemen yang majemuk, dan pemilihan presiden secara langsung sejak 2004 mendasari tampilnya Indonesia

sebagai demokrasi elektoral tersehat di Asia Tenggara. Meskipun parlemen yang terfragmentasi, pengambilan keputusan legisatif yang transaksional dan tidak transparan, dan kecenderungan koalisi pemerintahan yang terlalu besar dan terkartelisasi telah lama mengganggu mekanisme akuntabilitas lembaga perwakilan (Fionna dan Tomsa, 2017; Mietzner, 2013; Slater, 2004, 2018), eksekutif pemerintahan berupaya menghindari intervensi yang terlalu kentara terhadap sistem kepartaian dan lembaga pemilihan sebelum 2014.

Setelah terpilihnya Jokowi pada tahun itu, terjadi perubahan signifikan dalam dinamika penyusunan koalisi kepresidenan, yang dipicu oleh lingkungan yang tidak stabil dan tidak bersahabat yang dihadapi pemerintahan baru tersebut (Mietzner, 2016). Meskipun saingan Jokowi, Prabowo Subianto, telah dikalahkan di kotak suara, Prabowo memimpin koalisi parlemen mayoritas (Koalisi Merah Putih, KMP) yang membelah kepemimpinan legislatif dan berhasil–walaupun hanya sementara— menghapuskan pemilihan langsung eksekutif di tingkat lokal dalam upaya untuk mengendalikan pemerintah daerah melalui DPRD (Aspinall dan Mietzner, 2014). Bahkan sebelum pelantikan Jokowi, koalisi oposisi Prabowo telah berusaha melumpuhkan pemerintahan baru melalui manipulasi anti-demokrasi pada kendali kelembagaan mana pun yang dapat dikuasainya.

Tidak seperti para pendahulunya, Jokowi tidak segera berpaling ke patronase untuk membeli dukungan dari koalisi oposisi. Sebelum pemilihannya, Jokowi telah berulang kali menolak model distribusi patronase inklusif yang menopang koalisi presidensil sebelumnya, dengan mengatakan bahwa dukungan pemilih akan cukup memampukannya menaklukkan elite politik yang bandel (Mietzner, 2016: 215). Selain itu, di bulan-bulan awal masa kepresidenannya, Jokowi dilanda ketidakpuasan yang meningkat dari dalam koalisinya sendiri, ketika para elite partai dengan rakus berebut jatah kekuasaan dalam pemerintahan. Mengingat kebutuhan mendesak untuk menenangkan sekutu koalisinya, Jokowi memiliki sedikit ruang untuk mendistribusikan insentif patronase ke lebih banyak partai. Oleh karena itu, alih-alih mengandalkan kucuran dana negara, pemerintahan Jokowi berupaya menstabilkan posisi politiknya

melalui pengerahan instrumen hukum untuk melakukan represi politik. Indikasi awal taktik ini tercermin dari tindakan Kejaksaan Agung yang dikendalikan Partai NasDem. Pada awal 2015, jaksa penuntut umum mengajukan dakwaan korupsi terhadap para pialang kekuasaan di daerah dari beberapa partai oposisi sebagai bentuk peringatan langsung kepada elite-elite KMP (Muhtadi, 2015: 365), sebuah awal dari pola manipulasi politik yang sistematis yang akan menjadi ciri kegiatan lembaga tersebut selama masa jabatan pertama Jokowi.

Ilustrasi yang lebih mendalam dari pergeseran ini ditunjukkan oleh bagaimana pemerintah memanipulasi kewenangan—yang telah lama dimiliki tetapi sebelumnya tak pernah dimanfaatkan secara serius—untuk menentukan status hukum kepengurusan partai politik (Mietzner, 2016). Pada bulan-bulan awal kepresidenan Jokowi, Menteri Hukum dan HAM—Yasonna Laoly dari PDI-P—menghidupkan kembali wewenang yang dorman ini untuk mencampuri perselisihan internal partai dengan mengeluarkan dukungan hukum terhadap faksi-faksi pro-pemerintah yang terpinggirkan di dua partai oposisi, Golkar dan Partai Persatuan Pembangunan (PPP) (Mietzner, 2016: 211). Hal ini merenggut fasilitas, sumber daya, dan kedudukan hukum dari para pemimpin pro-oposisi yang sedang berkuasa, dan sangat merusak kekompakan KMP. Golkar dan PPP akhirnya terseret ke dalam koalisi Jokowi, sementara partai oposisi lainnya dijinakkan: Partai Amanat Nasional (PAN) menyatakan dukungan tanpa syarat kepada pemerintah, sementara Partai Demokrat (PD) dan Partai Keadilan Sejahtera (PKS) juga bergerak untuk berdamai dengan pemerintahan baru. Seperti yang diamati oleh Mietzner (2016: 217), intervensi pemerintah dalam demokrasi internal partai semacam ini—di mana otoritas negara dikerahkan untuk merekayasa pergantian pemimpin partai yang sedang berkuasa dengan faksi marjinal yang pro-pemerintah—tidak pernah terjadi sejak Orde Baru menggulingkan Megawati sebagai Ketua Umum Partai Demokrasi Indonesia (PDI) pada 1996.

Dengan demikian, Jokowi mampu membongkar oposisi parlemen melalui manipulasi kekuatan hukum yang bersifat anti-demokrasi. Namun, sifat buruk dari intervensi ini tersamarkan oleh inisiatif awal dari kubu oposisi yang berencana menghancurkan elemen yang lebih fundamental dari demokrasi Indonesia (Mietzner, 2016; Muhtadi, 2015). Ada ironi yang tak terhindarkan ketika para pemimpin KMP menyebut Laoly sebagai 'pembajak demokrasi' karena dukungannya terhadap faksi pembangkang (propemerintah) di tubuh Golkar, hanya beberapa bulan setelah upaya mereka sendiri untuk menghapus pilkada langsung (Ihsanuddin, 2015). Namun serangan pemerintah terhadap KMP menciptakan inovasi anti-demokrasi sebagai sebuah elemen inti dari perangkat strategis pemerintahan Jokowi.

Pada bulan-bulan dan tahun-tahun berikutnya, represi serupa dilakukan untuk melemahkan mekanisme akuntabilitas formal dan mempersempit saluran perlawanan kelompok oposisi. Pada 2017, koalisi yang berkuasa mendorong peraturan pemilu yang mengharuskan semua calon presiden 2019 dicalonkan oleh partai atau koalisi yang mendapatkan setidaknya 20 persen kursi parlemen nasional (DPR) pada pemilihan sebelumnya, yaitu pada 2014. Peraturan ini menutup pintu bagi partisipasi partai-partai baru dalam pencalonan presiden dan, dengan pemerintah mengendalikan lebih dari dua pertiga kursi parlemen yang terfragmentasi, secara efektif mencegah munculnya lebih dari satu penantang untuk berhadapan dengan Jokowi. Bulan-bulan berikutnya bahkan terlihat negosiasi antara presiden dan saingan potensial terkuatnya, Prabowo, tentang kemungkinan tiket bersama (*joint ticket*) (Aspinall dan Mietzner, 2019: 297; Power, 2018: 323). Hal ini memunculkan kecemasan sementara akan berlangsungnya pemilihan presiden yang menempatkan calon tunggal pada surat suara, suatu kecenderungan yang telah berkembang dalam pemilihan kepala daerah di tingkat lokal sejak 2015 (Lay dkk., 2017; Power, 2018: 320). Ketika negosiasi ini gagal, para pemegang kekuasaan eksekutif kemudian beralih ke langkah-langkah lain untuk meningkatkan prospek terpilihnya kembali Jokowi.

MENJINAKKAN PEMERINTAH DAERAH: KOOPTASI SUB-NASIONAL, KOERSIF DI AKAR RUMPUT DAN PROTEKSI PARTISAN

Pada bulan-bulan sebelum Pemilu 2019, lembaga penegak hukum yang dikendalikan oleh pemerintah pusat dikerahkan dalam upaya 'merekrut' kepala daerah untuk mendukung pencalonan kembali presiden petahana, dan—dalam kasus Kejaksaan Agung—untuk mendukung Partai Nasdem. Rincian kasus yang ditangani oleh polisi dan Kejaksaan Agung tidak dipublikasikan secara rutin, dan penyelidikan siap dibuka dan ditutup atas arahan pejabat tinggi. Selagi koalisi pemerintah berusaha mengamankan dukungan politik luas dari pemerintah daerah, tidak adanya kemandirian, transparansi dan akuntabilitas di dalam tubuh lembaga penegak hukum utama menjadikan mereka instrumen yang ideal untuk melakukan kooptasi terhadap para kepala daerah.

Pola ini mengungkapkan ketegangan yang melekat antara desentralisasi administrasi dan fiskal yang luas di Indonesia pada satu sisi, dan kontrol pusat atas penegakan hukum di sisi lain. Struktur terpusat dari lembaga penegak hukum, dikombinasikan dengan ilegalitas terlembaga dan lemahnya supremasi hukum, telah memastikan bahwa para pialang kekuasaan dalam tubuh pemerintah pusat tetap menguasai alat untuk mengendalikan kepala daerah. Alat ini bisa digunakan bersisian dengan atau menggantikan insentif patronase material. Selama era Yudhoyono, elite nasional kadang-kadang menggunakan taktik ini terhadap kepala daerah yang berpihak pada oposisi, tetapi di bawah Jokowi kita telah melihat upaya yang jauh lebih sistematis oleh pemerintah pusat untuk mengkooptasi kepala daerah melalui operasi penegakan hukum.

Menjelang Pemilu 2019, puluhan gubernur, bupati, dan walikota petahana menyuarakan dukungan mereka untuk pencalonan kembali Jokowi, yang seringkali berlawanan dengan posisi politik partai yang mencalonkan mereka dalam pilkada. Menjelang masa kampanye, tim Jokowi mengklaim bahwa 31

dari 34 gubernur dan 359 dari 508 bupati terpilih secara aktif mendukung pencalonan kembali presiden (Dongoran, 2018). Banyak pejabat daerah yang sebelumnya bersekutu dengan partai oposisi tiba-tiba mengumumkan dukungannya untuk pencalonan kembali Jokowi di tengah kepungan skandal korupsi yang melibatkan mereka. Ini termasuk gubernur provinsi Nusa Tenggara Barat dan Papua yang sebelumnya berafiliasi dengan Partai Demokrat. Keduanya lolos dari investigasi kriminal yang sedang berlangsung setelah secara terbuka mendukung Jokowi (Power, 2018: 330).

Peran yang dimainkan oleh Kejaksaan Agung terlihat jelas dalam banyaknya pejabat daerah yang menyertai deklarasi dukungan terhadap Jokowi dengan menjadi anggota Partai Nasdem. Pada November 2018, sebanyak 195 bupati dan walikota telah mendukung partai tersebut (Partai NasDem, 2018), meskipun NasDem memegang fraksi parlemen terkecil kedua dengan hanya 6,5 persen kursi DPR. Telah dipahami secara luas—baik di lingkaran elite maupun dalam pemberitaan media—bahwa upaya rekrutmen politik NasDem ini sangat bergantung pada tekanan terselubung dari para jaksa. Seorang informan yang mengetahui salah satu kasus tersebut melaporkan bahwa jaksa penuntut memberikan lembar dakwaan kepada seorang walikota dan menyuruhnya untuk memilih antara bergabung dengan NasDem atau menghadapi dakwaan korupsi.[2] Di beberapa daerah, jaksa diduga melakukan gelombang perekrutan paksa sebelum kunjungan ketua NasDem Surya Paloh, dan peralihan secara massal pengurus daerah partai politik lainnya ke partai NasDem terjadi di berbagai daerah. Di Sulawesi Utara, misalnya, empat kepala daerah petahana keluar dari partai oposisi untuk bergabung dengan NasDem pada 2018 (Gatra, 2018).

Pola penyelarasan politik menuju ke koalisi pemerintahan ini didasarkan pada kesepakatan sederhana: sebagai imbalan atas dukungan mereka terhadap pemerintah yang sedang berkuasa, kepala daerah dilindungi dari tuntutan oleh polisi dan Kejaksaan Agung. Implikasi dari jejaring pelindung tindak kriminal semacam

2 Wawancara, 5 Agustus 2018.

ini ada tiga. *Pertama*—dan yang paling jelas—hal itu semakin melemahkan upaya penegakan hukum yang sudah cacat dengan meningkatkan efek keberpihakan politik di antara para penegak hukum. *Kedua*, hal ini bertujuan untuk memperkuat pengaruh pemerintah pusat atas para kepala daerah, sekaligus menunjukkan keterbatasan pemerintah daerah sebagai benteng untuk melawan kemunduran demokrasi yang dihela oleh pemerintah pusat. *Ketiga*, hal ini mengancam kualitas demokrasi di tingkat lokal dengan meningkatkan insentif bagi kepala daerah untuk tunduk pada arahan pemerintah pusat, meskipun hal tersebut tidak sejalan dengan preferensi konstituen di daerahnya. Meskipun taktik 'politik sandera' yang digunakan oleh pemerintah tidak menghasilkan pergeseran dukungan politik yang konsisten bagi Jokowi dalam Pemilihan Presiden 2019, konsekuensinya untuk otonomi daerah secara jangka panjang masih belum terlihat.

Untuk menyelidiki hubungan yang berkembang antara keberpihakan politik dan penegakan hukum di tingkat daerah, saya mengumpulkan data 327 kasus petahana dan mantan kepala daerah telah ditetapkan sebagai tersangka kriminal, baik oleh polisi atau jaksa penuntut umum, selama periode 15 tahun, yaitu sejak pelantikan Yudhoyono pada Oktober 2004 hingga pelantikan periode kedua Jokowi pada Oktober 2019. Ini merupakan analisis paling komprehensif terhadap kasus pidana yang melibatkan kepala daerah yang pernah dipublikasikan, namun dua peringatan (*caveats*) tetap berlaku. *Pertama*, saya mengandalkan laporan pemerintah dan media yang tersedia, yang mungkin tidak lengkap mengingat banyaknya aktivitas polisi dan kejaksaan yang tidak transparan. *Kedua*, dengan memasukkan semua kasus dari tersangka telah disebutkan—daripada berfokus hanya pada dakwaan atau tuntutan—saya telah berusaha untuk menghasilkan ukuran sampel sebesar mungkin; dengan demikian kita bisa mengamati contoh-contoh dari kasus yang telah dimulai, hanya untuk dihentikan atau ditarik kembali. Namun, tidak ada cara untuk mengungkap secara pasti tentang ada atau tidaknya tekanan hukum terhadap kepala daerah sebelum mereka diidentifikasi sebagai tersangka. Proksi yang kemungkinan paling

berguna untuk kategori tersebut adalah tren dari jumlah kasus secara keseluruhan: kita bisa berhipotesis bahwa pengurangan jumlah kepala daerah yang ditetapkan sebagai tersangka menunjukkan peningkatan frekuensi kepala daerah mencari perlindungan hukum melalui kesepakatan politik.

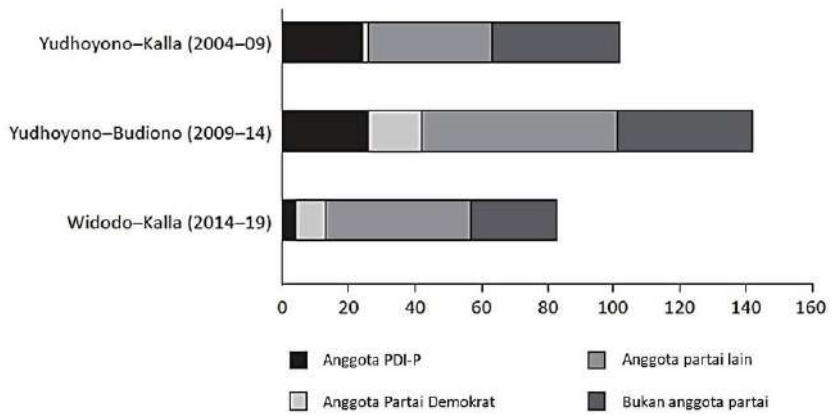
Gambar 14.1 mengilustrasikan jumlah kasus yang melibatkan kepala daerah sembari membedakan kasus yang melibatkan anggota dari dua partai presiden: Partai Demokrat pada 2004–14 dan PDI-P pada 2014–19. Pertama dan terpenting, perlu dicatat bahwa jumlah pejabat daerah yang diidentifikasi secara publik sebagai tersangka dalam penyelidikan polisi atau kejaksaan turun lebih dari 40 persen pada masa jabatan pertama Jokowi dibandingkan dengan periode sebelumnya. Selain itu, keberpihakan politik pada partai koalisi pemerintah tampaknya telah menghasilkan perlindungan yang jauh lebih besar di bawah Jokowi daripada di bawah pendahulunya. PD merupakan partai kecil selama masa jabatan pertama Yudhoyono, dan hal ini kemungkinan tecermin dalam rendahnya jumlah kasus yang melibatkan anggotanya pada periode 2004-09. Sedangkan, PDI-P adalah partai terbesar pada masa pemerintahan Jokowi, dan dominasinya terlihat pula di tingkat daerah. Meski jumlah kader PDI-P yang menjabat sebagai kepala daerah naik turun seiring dengan berjalannya pilkada, data internal PDI-P mencatat sebanyak 207 anggota partai yang terpilih (baik di posisi kepala maupun wakil kepala daerah) selama masa jabatan pertama Jokowi.[3] Berkurangnya jumlah kasus polisi dan kejaksaan yang melibatkan kepala daerah dari PDI-P sejak 2014 memberikan indikasi bahwa penegakan hukum menjadi lebih partisan pada zaman Jokowi. Bahkan, dua dari empat kepala daerah PDI-P yang ditetapkan sebagai tersangka oleh polisi atau kejaksaan pada masa jabatan pertama Jokowi sudah meninggalkan jabatannya, sementara yang ketiga—Tasiya Soemadi—hanya menjadi wakil bupati di Cirebon. Memang, Rudy Erawan dari Halmahera Timur adalah satu-satunya bupati atau walikota yang terafiliasi

3 Total 86 pada 2015, 50 pada 2017 dan 71 pada 2018. Angka-angka ini didukung oleh perluasan rekrutmen pemegang jabatan petahana oleh PDI-P.

dengan PDI-P yang ditetapkan sebagai tersangka oleh polisi atau kejaksaan selama periode pertama Jokowi, dan kasusnya lenyap tak lama setelah dimulai pada tahun 2016.[4]

Melalui masa jabatan pertama Jokowi, tidak ada gubernur, bupati, atau walikota yang berhasil dituntut oleh polisi atau kejaksaan saat memegang kartu keanggotaan PDI-P atau NasDem.[5] Singkatnya, kedua partai yang memiliki pengaruh terbesar dalam penegakan hukum itu tidak hanya mampu mengkooptasi kepala daerah melalui paksaan hukum secara diam-diam dan terselubung (klandestin); mereka juga memberi imbalan kepada para kepala daerah pendukung mereka tersebut dengan impunitas hukum secara *de facto* terhadap penyelidikan dan penuntutan oleh lembaga penegakan hukum terbesar.

Gambar 14.1 Jumlah petahana dan mantan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang ditetapkan tersangka oleh polisi/ kejaksaan berdasarkan masa kepresidenan, 2004-19



4 Rudy ditangkap KPK dengan tuduhan terpisah pada 2018.

5 Bupati Kotabaru Irhami Ridjani hampir menjadi pengecualian: ia adalah anggota NasDem ketika dijerat polisi pada tahun 2015, tetapi telah bergabung dengan Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI) pada saat vonis dijatuhkan kepadanya pada tahun 2017.

Koalisi pemerintah bersama para kepala daerah ini bertujuan memberikan keuntungan elektoral kepada koalisi petahana: Jokowi mencari kemenangan telak untuk menyamai keberhasilan Yudhoyono pada 2004 dan 2009 (Aspinall dan Mietzner, 2019). Menjelang pemilu, perwakilan pemerintah mendorong pemerintah daerah untuk memobilisasi jejaring dan sumber daya lokal untuk mendukung Jokowi. Pada Maret 2019, misalnya, Menteri Dalam Negeri dari PDI-P, Tjahjo Kumolo, secara terbuka menolak prinsip netralitas birokrasi yang telah ditetapkan dan menuntut agar pegawai negeri sipil menunjukkan kesetiaan yang teguh kepada kepala daerah dan presiden, termasuk dengan mempromosikan program pemerintah di akar rumput (Farisa,2019). Di sisi lain, bahkan pejabat tingkat rendah yang terlihat mendukung Prabowo pun rentan terkena sanksi: dalam satu kasus penting, seorang kepala desa di Mojokerto yang menyambut kampanye pasangan calon Prabowo, Sandiaga Uno, ditangkap dan dijatuhi hukuman dua bulan penjara (Budianto, 2018).

Peran koersif aparatur negara menjelang tahun 2019 tidak sebatas kooptasi pemerintah daerah. Sepanjang 2018 dan 2019, personel layanan keamanan yang beroperasi di tingkat masyarakat juga dikerahkan untuk melayani kepentingan elektoral Jokowi. Dalam serangkaian pidatonya pada 2018, Jokowi menuntut agar perwira polisi dan militer menyebarluaskan pencapaian pemerintahannya, sambil 'memburu' warga yang terlibat dalam penyebaran 'hoax' anti-pemerintah, meskipun kegiatan tersebut tidak memiliki definisi yang jelas (Power, 2018: 332–3). Pada bulan-bulan awal 2019, tim Jokowi semakin khawatir bahwa penurunan partisipasi pemilih—didorong sejumlah aktivis demokrasi yang menunjukkan ketidakpuasannya terhadap Jokowi dengan mengampanyekan gerakan golongan putih (golput)—menjadi ancaman utama bagi prospek pemilihannya kembali. Menanggapi hal ini, pejabat pemerintah mengancam para pendukung golput dengan tuduhan terorisme, dan menginstruksikan komando militer setempat untuk membantu mobilisasi pemilih (Aspinall dan Mietzner, 2019: 304). Sesaat sebelum hari pencoblosan, seorang Kapolsek di Garut, Jawa Barat, menuduh Kapolres setempat telah menginstruksikan aparat untuk menggalang dukungan

bagi pasangan Jokowi–Ma'ruf Amin (Briantika, 2019); walaupun klaim ini kemudian ditarik, substansinya tidak dianggap janggal oleh para pendukung demokrasi yang semakin terbiasa melihat politisasi aparat penegak hukum dan keamanan.

Upaya pemerintah sepanjang 2018 dan 2019 untuk mengerahkan aparat penegak hukum dan keamanan bagi keuntungan elektoral petahana belum pernah terjadi sebelumnya di era pasca-Soeharto. Namun, Namun, perolehan suara Jokowi tidak meningkat secara signifikan pada 2019. Kemenangannya tidak memenuhi harapannya untuk mendapatkan mandat politik mutlak, dan peta pemilu malah menunjukkan peningkatan tajam dalam polarisasi etnoreligius (lihat Warburton, di buku ini). Setidaknya, dalam pemungutan suara presiden, deklarasi dukungan dari kepala daerah tidak memberikan keunggulan yang konsisten di kotak suara. Namun, ini tidak berarti bahwa strategi pemerintah pusat tidak efektif; khususnya, 'perekrutan' tokoh-tokoh lokal oleh kejaksaan membantu NasDem meraih peningkatan suara legislatif tertinggi dibandingkan partai-partai lain. Setelah pemilu, seorang anggota parlemen oposisi merenung bahwa 'jika NasDem memegang kejaksaan selama lima tahun lagi, ia akan memenangkan Pemilu 2024'.[6] Mitra koalisi NasDem memiliki pandangan yang sama tentang manipulasi Kejaksaan Agung. PDI-P secara blak-blakan meminta Prasetyo dikeluarkan dari kabinet periode kedua Jokowi saat berupaya menguasai kelembagaan tersebut. Pada Oktober 2019, Jokowi menugaskan Kejaksaan Agung kepada ST Burhanuddin, saudara dari petinggi PDI-P, TB Hasanuddin, yang menyiratkan bahwa partai presiden akan semakin mengkonsolidasikan kontrolnya terhadap penegakan hukum.

Bulan-bulan awal masa jabatan kedua Jokowi menunjukkan bahwa upaya pemerintah pusat untuk mengkooptasi para kepala daerah mulai berkembang dari jalur belakang menggunakan represi dan perlindungan hukum menjadi serangkaian perubahan hukum formal. Tito Karnavian, yang loyalitasnya sebagai Kapolri membuatnya diangkat menjadi Menteri Dalam Negeri yang

6 Korespondensi dengan Sukamta, Mei 2019

baru, mengumumkan rencana untuk menghentikan pemilihan langsung di daerah-daerah yang dianggap kurang menunjukkan 'kedewasaan demokratis', kembali ke sistem penunjukan legislatif pra-2005 (Jaffrey, 2020). Jika dilaksanakan, langkah tersebut akan melemahkan kerangka demokrasi lokal dengan cara yang sangat mirip dengan serangan dari koalisi neo-otoriter Prabowo pada 2014—yang secara luas dipandang sebagai manifestasi paling jelas dari niat anti-demokrasi koalisi tersebut. Sangat mungkin bahwa rencana ini, setidaknya sebagian, merupakan respons atas kinerja elektoral Jokowi yang mengecewakan di daerah-daerah tertentu di mana kepala daerah telah dipaksa untuk mengalihkan dukungannya kepada koalisi petahana. Hal penting yang patut dicatat adalah proposal Tito akan secara tidak proporsional memengaruhi daerah-daerah di luar Jawa, termasuk banyak daerah yang dukungan elektoral Jokowi mandek atau anjlok pada 2019. Mengingat semakin tersentralisasinya organisasi partai (lihat Mietzner, buku ini) dan ekspansi yang lebih besar dari koalisi pemerintahan periode kedua Jokowi, proposal penataan ulang pilkada ini akan secara efektif mengukuhkan garis kontrol vertikal dari elite koalisi nasional ke pemerintah daerah, mempercepat resentralisasi kekuasaan politik.

TERSEOK-SEOKNYA KPK

KPK didirikan pada 2003 sebagai benteng penegakan hukum yang independen. Lembaga ini secara institusional terisolasi dari intervensi eksekutif, para penyidiknya memiliki mandat untuk menjalankan investigasi otonom dan operasi penyergapan, dan—sebagai cara untuk mengurangi penyalahgunaan dalam penanganan kasus—investigasi tidak dapat dibatalkan begitu telah dimulai (Butt, 2012 : 22–32).[7] Selama sebagian besar dekade pertamanya, 100% dakwaan yang dibawa oleh KPK menghasilkan vonis bersalah; angka ini menunjukkan sifat korupsi yang

7 Oleh karena itu, saat tersangka ditetapkan, KPK wajib menindaklanjuti penuntutan.

endemik dan kegigihan KPK dalam mengejar para koruptor, meskipun patut dipertanyakan mengingat cakupan kesalahan teknis dan administratif yang mungkin terjadi selama proses penuntutan (Butt, 2012: 2). Yang penting, catatan penyidikan KPK dari 2004 hingga 2019 tidak menunjukkan bias partisan seperti yang tampak jelas dalam kasus yang ditangani polisi dan kejaksaan belakangan ini. Sejak awal masa kepresidenan Yudhoyono hingga akhir masa jabatan pertama Jokowi, KPK menuntut 5 menteri pemerintah petahana, 5 ketua partai, 76 anggota parlemen nasional (termasuk 47 dari partai pemerintah) dan 129 kepala daerah tanpa mempertimbangkan afiliasi partai.[8] Selama pemerintahan Yudhoyono, bahkan anggota keluarga besar presiden pun tidak berada di luar jangkauan badan anti-rasuah ini (Dick dan Mulholland, 2016: 48).

Tidak mengherankan mengingat perannya menuntut kasus korupsi kelas kakap, KPK terus-menerus menghadapi hambatan dan oposisi elite sepanjang keberadaannya. Ketegangan antara KPK dan POLRI—yang semula meletus di akhir masa jabatan pertama Yudhoyono dengan serangkaian dakwaan pidana terhadap pejabat tinggi KPK (Widojoko, 2017: 259)—mencapai puncaknya setelah pelantikan Jokowi pada 2014. Pada awal 2015, tuntutan KPK terhadap Budi Gunawan—calon Jokowi sebagai Kapolri—menimbulkan balas dendam yang parah dengan tuntutan pidana yang dikeluarkan terhadap banyak pejabat tinggi KPK (Muhtadi, 2015: 360). Keputusan pra-persidangan yang kontroversial kemudian membatalkan dakwaan KPK terhadap Budi, yang akhirnya diberi jabatan wakil kepala POLRI sebelum dipromosikan menjadi kepala Badan Intelijen Negara (BIN) pada tahun 2016.

Sementara karier Budi berkembang pesat, KPK justru rusak parah akibat bentrokan ini. Tuduhan yang diajukan polisi memaksa dua pimpinan KPK untuk mundur, dan digantikan oleh pejabat sementara sampai paket komisioner berikutnya dipilih pada Desember 2015. Kelompok komisioner baru ini, yang

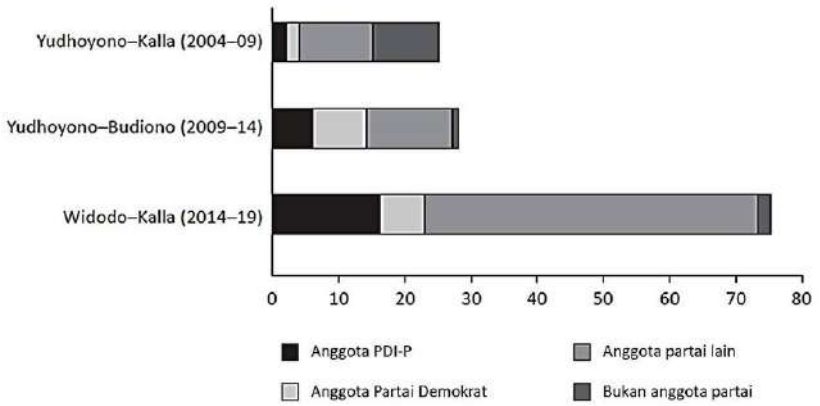
8 Perhitungan penulis.

mulai menjabat di sisa masa jabatan pertama Jokowi, dipandang lebih setuju—daripada pendahulunya—untuk mendukung kepentingan para pialang kekuasaan pemerintah, dan terutama gagal melakukan penyelidikan atas kasus yang menjerat beberapa politisi senior PDI-P pada 2017 dan 2018 (Power, 2018: 331).[9]

Meski demikian, operasi KPK masih cukup independen sehingga mempermalukan dan membuat frustasi pemerintah. Hal ini terutama karena otonomi substansial yang diberikan kepada jajaran penyidik badan tersebut di bawah undang-undang KPK (lihat Butt, 2012). Meskipun tekanan meningkat pada KPK, badan itu menuntut beberapa politisi pemerintah ternama yang tidak memiliki perlindungan seperti yang dinikmati oleh lingkaran dalam presiden dan patron politik utamanya. Di antara mereka yang didakwa oleh KPK dari tahun 2017 hingga 2019 adalah Menteri Sosial asal Golkar Idrus Marham, dan Menteri Pemuda dan Olahraga asal Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) Imam Nahrawi. Selain itu, mereka menyelidiki dan menuntut baik Setya Novanto dan Romahurmuziy, dua ketua partai yang telah mengantarkan organisasi mereka ke pangkuan koalisi Jokowi. Sementara itu, pada masa jabatan pertama Jokowi KPK meningkatkan penyelidikannya secara signifikan terhadap kepala daerah. Sebanyak 75 kepala daerah didakwa selama lima tahun pertama Jokowi menjabat, dibandingkan dengan total 53 selama satu dekade pemerintahan Yudhoyono (Gambar 14.2). Meningkatnya aktivitas KPK di daerah—bisa dianggap sebagai upaya untuk menghilangkan persepsi tentang penurunan kinerjanya—hampir mengimbangi berkurangnya jumlah perkara yang secara formal diajukan oleh polisi dan Kejaksaan Agung (lihat Gambar 14.1).

9 Di antara 20 anggota parlemen yang ditangkap KPK selama masa jabatan 2015–19 hanya dua dari PDI-P, satu dari PKB dan tidak ada dari NasDem.

Gambar 14.2 Jumlah petahana dan mantan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang ditetapkan tersangka oleh KPK berdasarkan masa kepresidenan, 2004-19



Meskipun elite tingkat nasional dari partai-partai pemerintah tertentu tampaknya berada di luar jangkauan KPK, impunitas ini tidak sampai ke pejabat daerah. KPK menuntut 16 pejabat daerah yang terhubung dengan PDI-P pada 2014–19, bertolak belakang dengan satu wakil bupati dari partai presiden yang akan dituntut oleh lembaga penegak hukum yang lebih besar. KPK juga mendakwa delapan kepala daerah yang berafiliasi dengan NasDem, termasuk beberapa yang telah menyeberang dari partai lain saat menjabat. Di tingkat daerah, setidaknya penyidikan KPK tidak mereplikasi bias partisan yang semakin meningkat dalam pola aktivitas polisi dan kejaksaan. Karenanya, kegiatan KPK—yang sudah sangat tidak populer di kalangan elite dari semua lapisan politik—kini juga menjadi masalah bagi upaya koalisi pemerintahan untuk mengkooptasi daerah melalui koersi hukum. Pialang kekuasaan pemerintah tidak dapat menjamin perlindungan hukum kepada klien daerah mereka sementara KPK belum dijinakkan.

Dengan latar belakang inilah KPK menghadapi ancaman paling parah di paruh kedua masa jabatan pertama Jokowi. Serangan sanksi pemerintah terhadap independensi badan

tersebut diwujudkan melalui kekerasan fisik, delegitimasi retoris dan, akhirnya, melalui sabotase legislatif. Pada April 2017, Novel Baswedan—salah satu penyidik KPK yang paling terkemuka—menjadi sasaran serangan asam brutal yang dilakukan oleh dua petugas polisi, yang membuatnya dirawat di rumah sakit dan buta pada satu mata. Penyerangan itu terjadi saat Novel menyelidiki sejumlah kasus penting, salah satunya melibatkan Kapolri Tito Karnavian (Indonesia Leaks, 2019). Setelah lama tertunda, dua oknum yang melakukan penganiayaan terhadap Novel dipidana dan dijatuhi hukuman ringan pada pertengahan 2020. Meski demikian, banyak aktivis antikorupsi yang melihat kasus Novel sebagai peringatan keras kepada jajaran penyidik KPK bahwa jalur penyelidikan tertentu tidak akan lagi ditoleransi.[10] Di samping intimidasi fisik dan kekerasan, KPK menghadapi upaya yang dihela oleh pemerintah untuk merusak reputasi independensi lembaga tersebut. Secara khusus, ini dilakukan dengan penyebaran dan penguatan dugaan bias ideologis dan agenda politik dari para penyelidiknya. Sejak akhir 2018, barisan pendengung media sosial pro-pemerintah mengeluarkan klaim bahwa sebuah kelompok Islam puritan—disebut sebagai 'faksi Taliban'—telah menguasai jajaran penyelidik KPK, dan dengan sengaja menargetkan politisi yang berpihak pada pemerintah untuk menggoyahkan pemerintahan Jokowi (lihat juga Nuraniyah, buku ini). Narasi ini disaring menjadi wacana media arus utama sepanjang 2019, yang dipromosikan oleh politisi pemerintah dan juru bicara kepresidenan. Mengutip seorang aktivis terkemuka, narasi radikalisme "dengan sengaja memang terus-menerus diulang ... [untuk membuat] ketakutan di masyarakat bahwa ada sesuatu yang jauh lebih urgen untuk ditangani dalam tubuh KPK selain pemberantasan korupsi".[11] Setelah diciptakan melalui narasi radikalisme, kekhawatiran tersebut kemudian dimanfaatkan oleh pemerintah sebagai alasan untuk 'mereformasi' KPK setelah terpilihnya kembali Jokowi (Mata Najwa, 2019).

10 Wawancara dengan analis Indonesia Corruption Watch, 9 Agustus 2018.

11 Anita Wahid, tampil di Mata Najwa, 18 September 2019.

Kampanye pemerintah melawan KPK mencapai puncaknya beberapa minggu sebelum pelantikan Jokowi untuk periode kedua. Pada September 2019, DPR yang akan berakhir masa jabatannya—didorong secara aktif oleh presiden—tiba-tiba mengumumkan revisi substansial atas undang-undang KPK yang melumpuhkan independensi badan tersebut dalam berbagai dimensi. KPK sebelumnya beroperasi tanpa pengawasan eksekutif langsung, kini menjadi badan eksekutif dan para pegawainya dijadikan Aparatur Sipil Negara (ASN). Selain itu, persetujuan dari Dewan Pengawas yang baru dibentuk—yang terdiri dari orang yang ditunjuk oleh presiden—diperlukan untuk serangkaian operasi investigasi utama, termasuk penyadapan, penggeledahan, dan penyitaan properti. KPK juga diberi kebebasan untuk menghentikan penyelidikan yang sedang berlangsung, membuka peluang untuk terjadinya modus manipulasi yang marak di lembaga penegak hukum lainnya dalam kasus yang mereka tangani. Bersamaan dengan revisi ini, DPR dan presiden menyetujui pengangkatan pimpinan KPK yang paling tidak independen dalam sejarah keberadaannya, yang dipimpin oleh seorang perwira polisi aktif yang juga terlibat dalam skandal korupsi sebelum diangkat (Trianita, 2019).

Revisi ini berdampak cepat dan parah bagi KPK. Walaupun beberapa penyidik KPK masih berusaha memulai operasi independen, upaya mereka terhalang oleh peraturan baru dan pimpinan yang tidak lagi independen. Pada awal 2020, upaya penyidik KPK menangkap Sekretaris Jenderal PDI-P Hasto Kristiyanto—atas dugaan keterlibatannya dalam kasus penyuapan pejabat KPU—memberikan gambaran tentang seberapa parah pelumpuhan yang telah terjadi. Menyusul penangkapan dua staf PDI-P, Hasto menerima informasi saluran belakang bahwa ia menjadi sasaran operasi tangkap tangan. Dia kemudian diduga bersembunyi di Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian, PTIK di Jakarta Selatan. Saat penyidik KPK tiba di lembaga tersebut, mereka ditahan dan diinterogasi oleh polisi, serta peralatan dan telepon mereka disita (Trianita, 2020). Petugas KPK juga dicegah untuk melakukan penggeledahan terhadap kantor PDI-P, dengan setelah partai mengajukan pengaduan resmi ke Badan Pengawas

dengan alasan operasi tersebut belum mendapatkan izin dewan (*CNN Indonesia*, 2020). Dalam minggu-minggu berikutnya, para eksekutif KPK menolak melanjutkan penyelidikan terhadap Hasto dan membatasi penyidikan terhadap PDI-P, dengan demikian mengabaikan jajaran penyidik mereka sendiri dan malah melayani kepentingan partai yang berkuasa.

Sebelum 2019, KPK bagi banyak orang Indonesia adalah perwujudan terpenting dari reformasi hukum dan ketertiban pasca-Soeharto. Dukungan populer untuk badan tersebut telah terbukti menjadi benteng penting terhadap serangan dari polisi dan anggota parlemen selama masa jabatan Yudhoyono hingga awal era Jokowi (Lim, 2013; Mietzner, 2012). Popularitas ini terungkap sekali lagi, karena revisi tahun 2019—yang disahkan oleh parlemen yang hampir habis masa jabatannya dan pemerintah yang baru terpilih kembali—memicu luapan protes publik yang dipelopori oleh demonstrasi mahasiswa terbesar dalam 20 tahun. Protes ini sejalan dengan kecenderungan selama masa pemerintahan Jokowi, di mana erosi pengawasan kelembagaan formal atas kekuasaan eksekutif telah membuat oposisi politik semakin terkonsentrasi di dalam kalangan masyarakat sipil, dan aktivitas oposisi semakin terwujud dalam protes jalanan dan wacana media sosial. Namun, dalam interaksinya dengan masyarakat sipil pun, pemerintah menggunakan kekuatan hukum-koersifnya untuk membatasi ruang demokrasi, menutup jalan ekstra-institusional untuk oposisi, dan memperketat kontrolnya atas lanskap politik.

PENINDASAN PERBEDAAN PENDAPAT DAN OPOSISI MASYARAKAT SIPIL

Erosi mekanisme kontrol dan pengawasan dalam tatanan demokrasi formal hingga akhir 2010-an telah mendorong peningkatan oposisi ekstra-institusional (Mietzner dan Muhtadi, 2018). Penjinakan parlemen oleh pemerintah, kooptasi kepala daerah dan manipulasi penegakan hukum meninggalkan masyarakat sipil sebagai arena utama terakhir untuk menentang agenda penggelembungan kekuasaan pemerintah. Dengan

demikian, era Jokowi telah menyaksikan kemunculan kembali protes massa berskala besar, serta meningkatnya konsentrasi ekspresi kritis dan perbedaan pendapat di media sosial dan independen. Namun, tanggapan pemerintahan Jokowi terhadap oposisi yang dipimpin oleh masyarakat sipil telah menjadi salah satu ekspresi yang paling terbuka dari kecenderungan otoriternya. Interaksi pemerintah dengan masyarakat sipil semakin dicirikan oleh penggunaan penegakan hukum sebagai senjata dan 'kriminalisasi' terhadap bentuk-bentuk perbedaan pendapat dan oposisi yang sebelumnya ditoleransi.

Meskipun, kecenderungan ini sudah terlihat selama tahun-tahun terakhir era Yudhoyono—misalnya dengan semakin banyaknya warga yang dituntut menggunakan Undang-Undang Informasi dan Transaksi Elektronik (UU ITE; lihat Setiawan, buku ini)—represi terhadap masyarakat sipil sangat meningkat di tengah mobilisasi besar kelompok Islamis yang menggoncang pemilihan Gubernur Jakarta tahun 2017. Akibat skala unjuk rasa yang sangat besar, pemerintah terpaksa menawarkan konsesi jangka pendek, terutama dengan diterbitkannya dakwaan penodaan agama terhadap Gubernur Jakarta Basuki Tjahaja Purnama ('Ahok'). Namun, respons pemerintah yang lebih luas kemudian sangat mengandalkan penerapan taktik represif. Sejak akhir 2016, banyak kritikus pemerintah diselidiki, dituntut, dan ditangkap karena tuduhan pelanggaran hukum, termasuk makar, pencemaran nama baik, ujaran kebencian, penistaan agama, penghinaan terhadap simbol negara, dan berbagai kejahatan wicara lainnya. Setelah gelombang penangkapan awal pada akhir 2016 menargetkan para pengkritik pemerintah yang tidak memiliki pengaruh sosial besar, serangkaian tuntutan pidana kemudian dikeluarkan terhadap pemimpin Aksi Bela Islam dan Front Pembela Islam (FPI) Habib Rizieq Shihab, yang lalu melarikan diri ke pengasingan di Arab Saudi (Sulistiyanto, 2018). Kewenangan eksekutif untuk membatasi dan mengawasi aktivitas masyarakat sipil juga diperluas sebagai tanggapan atas demonstrasi 2016–17. Pada pertengahan 2017, Presiden Jokowi mengeluarkan keputusan yang memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk membubarkan organisasi masyarakat sipil secara sepihak,

dengan menghapus persyaratan peninjauan kembali yang berlaku sebelumnya (Hadiz, 2017: 270). Keputusan ini segera digunakan untuk melarang organisasi Islam Hizbut Tahrir Indonesia (HTI) yang terlibat aktif dalam protes, dan—dalam gaung Orde Baru—kemudian digunakan untuk mengancam organisasi mana pun yang dianggap pemerintah bertentangan dengan Pancasila (Rahadian, 2017).

Seperti tindakan pemerintah saat membongkar oposisi KMP, argumen utilitarian dapat dibuat bahwa tindakan illiberal ini setidaknya bertujuan untuk melindungi status quo politik Indonesia dari ancaman populis-Islamis yang lebih berbahaya yang terwujud di 'Aksi 212' (Mietzner, 2018). Namun, interpretasi ini tidak dapat diperluas ke tindakan keras berikutnya terhadap penolakan yang meluas yang berorientasi pada pemilihan menjelang kampanye Pemilihan Presiden 2019, atau penghancuran protes mahasiswa pro-demokrasi dengan tangan besi pada akhir 2019.

Sejak awal 2018, sejumlah aktivis dan politisi oposisi membaur dengan jargon '2019 Ganti Presiden'; gerakan ini merupakan upaya untuk mengkonsolidasikan oposisi akar rumput dan membangun infrastruktur kampanye di tengah ketidakpastian tentang identitas kandidat penantang presiden Jokowi dalam Pemilihan Presiden 2019.[12] Setelah kampanye viral di media sosial, di pertengahan tahun para aktivis 'Ganti Presiden' menjadwalkan serangkaian pertemuan massal di sejumlah kota besar di seluruh Indonesia. Meskipun gerakan 'Ganti Presiden' memasukkan elemen-elemen konstituensi Islamis 212, para pemimpinnya secara konsisten menekankan bahwa tujuannya terbatas pada perubahan politik bersifat konstitusional melalui kontestasi elektoral. Namun demikian, juru bicara pemerintah menuduh gerakan tersebut menyimpan agenda anti-sistem dan bahkan meruapakan bentuk upaya makar, sambil mencoba membingkai kelompok oposisi yang demokratis sebagai ancaman terhadap kohesi sosial, stabilitas politik dan lembaga negara. Tuduhan ini disertai dengan pola pemberangusan berskala nasional yang dilakukan polisi, dengan melarang pertemuan publik para

12 Wawancara dengan Mardani Ali Sera, 6 Agustus 2018.

pendukung GantiPresiden 2019 atau secara paksa membubarkan pertemuan yang tengah berlangsung, dengan seringkali diikuti oleh munculnya dukungan tandingan dari pihak yang kontra terhadap mobilisasi pro-pemerintah (Power, 2018: 331–2; lihat juga Nuraniyah, buku ini).

Bersamaan dengan pemberangusan terhadap mobilisasi fisik oleh kelompok oposisi, sejumlah kritikus pemerintah diselidiki, ditangkap, dan dipenjarakan menjelang Pemilu 2019. Mungkin yang paling menonjol adalah kasus Ahmad Dhani, seorang musisi dan sekutu Prabowo, yang ditangkap atas tuduhan ujaran kebencian yang patut dipertanyakan kesahihannya, dijatuhi hukuman penjara pada awal 2019, dan dengan demikian dipinggirkan dari keterlibatan dalam kampanye presiden (Aspinall dan Mietzner, 2019: 302). Selain Dhani, banyak pemimpin oposisi lainnya dan warga negara biasa diancam secara terbuka dengan tuduhan kriminal atau ditangkap dan dipenjara sepanjang 2018 dan 2019; dalam banyak kasus, tuduhan ini muncul dari postingan daring yang dianggap menghina presiden atau sekutu politiknya. Sementara kasus-kasus terhadap kritikus pemerintah secara rutin ditindaklanjuti dan dibawa ke pengadilan, pengaduan pidana yang diajukan terhadap sekutu pemerintah selalu menghilang—memang, Aspinall dan Mietzner (2019: 303) mencatat bahwa 'tidak ada penghinaan daring terhadap Prabowo yang dibawa ke pengadilan' menjelang pemilu. Intimidasi hukum dan kriminalisasi terhadap aktivis oposisi kembali mengungkap kerja sama yang erat antara kelompok pendukung pemerintah dan lembaga penegak hukum. Misalnya, setidaknya setengah lusin kasus pengaduan pidana yang menargetkan tokoh-tokoh oposisi—termasuk yang melibatkan Ahmad Dhani—diajukan oleh Jack Boyd Lapian, salah satu pendiri kelompok 'Cyber Pancasila' yang pro-Jokowi dan PDI-P,[13] yang mendedikasikan dirinya bagi upaya pemolisian atas konten daring yang dianggap anti-pemerintah (Mukhtar, 2019).

Menjelang 2019, tampaknya represi negara terhadap perbedaan pendapat difokuskan pada tujuan jangka pendek dari pencalonan kembali Jokowi (Power, 2018). Implikasinya,

13 Menurut beberapa narasumber asal PDI-P.

kecenderungan ini diharapkan akan mereda setelah Jokowi terpilih kembali. Namun, setelah Pemilu 2019 upaya pemerintah untuk memperluas kendali politik dengan mengorbankan hak-hak sipil dan norma-norma demokrasi justru semakin dilancarkan. Pada September 2019, ribuan pengunjuk rasa—kebanyakan dari kalangan mahasiswa—turun ke jalanan di Jakarta untuk menuntut pemerintah membatalkan revisi UU KPK yang baru disahkan, dan menyerukan pembatalan usulan revisi KUHP.[14] Aksi ini dengan cepat meluas menjadi demonstrasi pro-demokrasi terbesar dalam 20 tahun terakhir, dengan demonstrasi meletus di hampir setiap kota besar. Juru bicara pemerintah mengaburkan peran sentral presiden dalam memprakarsai revisi KPK dengan mengatakan bahwa Jokowi serius memikirkan pembatalan undang-undang tersebut (Ihsanuddin, 2019). Sementara itu, pemerintah kembali menggunakan perangkat represifnya untuk menghentikan mobilisasi.

Konfrontasi kekerasan pecah antara polisi dan pengunjuk rasa di beberapa kota, diperburuk oleh kehadiran regu anti-huru-hara bersenjata lengkap; bentrokan ini menyebabkan ratusan mahasiswa terluka parah dan lima tewas, termasuk dua tewas tertembak di Kendari (*CNN Indonesia*, 2019). Sementara itu, Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi mengumumkan bahwa sanksi akan diberlakukan terhadap perguruan tinggi yang mahasiswanya berpartisipasi dalam demonstrasi, yang pada gilirannya mengakibatkan ancaman dari pihak kampus untuk mengeluarkan mahasiswa yang terlibat (Bustomi, 2019). Melanjutkan pola intimidasi dan kriminalisasi oposisi yang sudah berlangsung lama, jurnalis dan aktivis prodemokrasi Dandhy Laksono—pendukung vokal demonstrasi mahasiswa—ditangkap dan dijerat dengan tuduhan pasal ujaran kebencian terkait komentarnya terhadap protes hak sipil yang terjadi di Papua pada saat yang bersamaan. Wartawan lain, Ananda Badudu, ditahan polisi karena melakukan penggalangan dana untuk mendukung mobilisasi pro-KPK. Puluhan mahasiswa juga ditangkap atau ditahan. Pada awal Oktober, protes mulai

14 Ini adalah yang utama di antara serangkaian tuntutan yang dikeluarkan oleh para pemimpin gerakan mahasiswa.

mereda, protes mereda, dan walaupun revisi KUHP ditunda, perjuangan gerakan demokrasi untuk KPK gagal.

Tindakan keras pemerintah terhadap protes mahasiswa—yang dilakukan melalui pengerahan personel keamanan secara tegas, ancaman hukuman akademis dan pengusiran, serta sejumlah penangkapan orang ternama—terbukti sangat efektif. Penindasan perbedaan pendapat berlanjut di tengah wabah COVID-19 tahun 2020, ketika polisi melancarkan penangkapan dengan menargetkan warga yang mengkritik tanggapan pemerintah terhadap krisis.[15] Bulan-bulan awal masa jabatan kedua Jokowi dengan demikian menunjukkan bahwa pemerintah yang berkuasa, melalui manipulasi partisannya terhadap aparat koersif negara, akan terus menyerang mekanisme akuntabilitas demokratis, baik yang berbentuk lembaga resmi maupun yang di luar lembaga resmi.

KESIMPULAN: MENURUNNYA AKUNTABILITAS DAN PENGGELEMBUNGAN KUASA EKSEKUTIF

Analisis terbaru tentang politik Indonesia telah menarik perhatian pada penerapan taktik represif dan anti-demokrasi oleh pemerintahan Jokowi, yang mencirikannya sebagai 'iliberalisme eksekutif' (Aspinall dan Mietzner, 2019) atau sebagai bagian dari 'pergeseran otoriter' dari kepresidenan Jokowi (Power, 2018). Bab ini dibangun di atas analisis ini, dengan alasan bahwa salah satu konsekuensi utama dari iliberalisme atau neo-otoritarianisme yang dibangun oleh pemerintah eksekutif adalah pelemahan dan kooptasi dari mekanisme akuntabilitas demokratik yang seharusnya berfungsi untuk membatasi pelaksanaan kekuasaan eksekutif tersebut. Pola-pola ini terbukti baik di ranah lembaga politik formal—melalui pelemahan oposisi berbasis partai, penyempitan persaingan elektoral, perambahan pemerintah pusat ke arena pemerintah daerah dan pelemahan penegakan hukum

15 33 kasus baru ITE dimulai pada tiga bulan pertama tahun 2020—angka ini 50 persen lebih banyak daripada yang diajukan selama 2019 (SAFEnet 2020). Pada 8 April 2020, 77 warga telah ditetapkan sebagai tersangka karena menyebarkan 'hoax' online.

yang independen—maupun dalam relasi antara pemerintahan dan hubungan masyarakat sipil, di mana mobilisasi oposisi dan penyampaian suara kritis menjadi semakin tak terjembatani.

Inti dari kecenderungan ini adalah tindakan eksekutif mempersenjatai diri dengan penegakan hukum (*executive weaponisation of law enforcement*), yang, pada awal masa jabatan kedua Jokowi mencapai puncak yang tak tertandingi sejak runtuhnya Orde Baru. Singkatnya, proses-proses ini mengungkapkan bentuk penggelembungan kuasa eksekutif yang spesifik dan berkelanjutan, ketika pemerintah yang berkuasa telah menindas berbagai bentuk 'tantangan' terhadap kekuasaannya dengan memanipulasi instrumen represif yang sudah ada dan mengeksploitasi kelemahan lanskap politik Indonesia pasca-1998.

Perlu ditekankan bahwa telah terjadi pergeseran dalam tipe 'tantangan' yang dihadapi oleh pemerintah dengan penggunaan 'senjata' aparat penegak hukum. Langkah awal pemerintahan Jokowi untuk mengkonsolidasi kekuasaan eksekutif paling memicu ambivalensi di antara banyak orang Indonesia yang berpikiran demokratis, karena masih menyasar koalisi oposisi berkarakter otoriter, yaitu KMP dan gerakan Islamis 212. Namun, gambaran itu telah bergeser secara dramatis. Pertama, melalui periode kampanye 2018-19, pemerintah mengerahkan aparat represif negara untuk melayani kepentingan elektoral partisan—yaitu suatu upaya untuk mengkooptasi para pialang kekuasaan daerah dan menekan mobilisasi oposisi dengan cara yang menguntungkan koalisi petahana. Kemudian, pasca terpilihnya kembali Jokowi, pemerintahannya mengizinkan adanya sabotase KPK yang independen dan penumpasan demonstrasi prodemokrasi yang bertujuan membela independensi KPK. Langkah-langkah ini sekaligus memperluas jangkauan eksekutif terhadap penegakan hukum dan mengungkapkan ketidakmampuan masyarakat sipil untuk dapat menghentikan krisis demokrasi kontemporer. Sebagaimana diperlihatkan dalam buku ini, demokrasi Indonesia saat ini dilanda serangkaian ancaman yang mendesak. Suatu pemerintahan eksekutif yang semakin tak terhalang, tak terbebani oleh batasan normatif prinsip pengendalian diri dan toleransi dalam tatanan demokratis, mungkin menjadi ancaman terbesar di antara ancaman-ancaman lainnya.

REFERENSI

Aidit, D.N. 1964. 'The Indonesian revolution and the immediate tasks of the Communist Party of Indonesia'. Report delivered to the Higher Party School of the Central Committee of the Communist Party of China, 2 September 1963. Peking: Foreign Languages Press.

Aspinall, E. 2010. 'The irony of success'. *Journal of Democracy* 21(2): 20–34.

Aspinall, E. dan M. Mietzner. 2014. 'Indonesian politics in 2014: demo cracy's close call'. *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 50(3): 347–69.

Aspinall, E. dan M. Mietzner. 2019. 'Indonesia's democratic paradox: competitive elections amidst rising illiberalism'. *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 55(3): 295–317.

Bermeo, N. 2016. 'On democratic backsliding'. *Journal of Democracy* 27(1): 5–19. Briantika, A. 2019. 'Eks kapolsek Pasirwangi: instruksi dukung Jokowi lewat WA dan rapat'. *Tirto*, 31 Maret. https://tirto.id/eks-kapolsek-pasirwangi-instruksi dukung-jokowi-lewat-wa-dan-rapat-dkDB

Budianto, E.E. 2018. 'Kades pendukung Sandiaga divonis 2 bulan penjara'. *Detik*, 13 Desember. https://news.detik.com/berita-jawa-timur/d-4342198/kades-pendukung-sandiaga-divonis-2-bulan-penjara.

Bustomi, M.I. 2019. 'Pengakuan mahasiswa, ditawari uang hingga diancam agar tak gelar aksi'. *Kompas*, 18 Oktober. https://mega politan.kompas.com/read/2019/10/18/08511591/pengakuan-mahasiswa-ditawari-uang-hingga diancam-agar-tak-gelar-aksi.

Butt, S. 2012. *Corruption and Law in Indonesia*. Abingdon, Oxon: Routledge.

CNN Indonesia. 2019. 'Mahasiswa tewas dalam unjuk rasa di Kendari jadi dua orang'. *CNN Indonesia*, 27 September. https://www.cnn indonesia.com/nasional/20190927073715-20-434506/mahasiswa-tewas-dalam-unjuk-rasa-di kendari-jadi-dua-orang.

CNN Indonesia. 2020. 'PDIP laporkan pegawai KPK ke Dewas: demi rakyat Indonesia'. *CNN Indonesia*, 16 Januari. https://www.cnnindonesia.com/nasional/20200116202718-32-466103/pdip-laporkan-pegawai-kpk-ke-dewas-demi rakyat-indonesia.

Cribb, R. 2011. 'A system of exemptions: historicizing state illegality in Indonesia'. In *The State and Illegality in Indonesia*, diedit oleh E. Aspinall dan G. van Klinken, 31–44. Leiden, Netherlands: KITLV Press.

Dahl, R.A. 1982. *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy vs. Control*. New Haven and London: Yale University Press.

Diamond, L. 2008. *The Spirit of Democracy: The Struggle to Build Free Societies throughout the World*. New York: Times Books.

Dick, H. dan J. Mulholland. 2016. 'The politics of corruption in Indonesia'. *Georgetown Journal of International Affairs* 17(1): 43–9.

Dongoran, H.A. 2018. 'Musim deklarasi buat inkumben'. *Tempo*, 28 September. https:// majalah.tempo.co/read/nasional/156278/musim-deklarasi-buat-inkumben

Farisa, F.C. 2019. 'Tjajho Kumolo dilaporkan ke Bawaslu karena meminta ASN tidak netral'. *Kompas*, 8 Maret. https://nasional.kompas.com/read/2019/03/08/19285781/ tjahjo-kumolo-dilaporkan-ke-bawaslu-karena-meminta-asn-tidak-netral Feith, H. 1962. *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Fionna, U. dan D. Tomsa. 2017. 'Parties and factions in Indonesia: the effects of historical legacies and institutional engineering'. *ISEAS Working Paper* No. 1. Singapore: ISEAS – Yusof Ishak Institute.

Gatra. 2018. 'Saat kepala daerah Sulut ramai-ramai merapat ke Nasdem'. *Gatra*, 1 Oktober. https://www.gatra.com/detail/news/350271-Saat-Kepala-Daerah Sulut-Ramai-Ramai-Merapat-ke-Nasdem

Habermas, J. 1995. 'On the internal relation between the rule of law and democracy'. *European Journal of Philosophy* 3(1): 12–20.

Hadiz, V.R. 2017. 'Indonesia's year of democratic setbacks: towards a new phase of deepening illiberalism?'. *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 53(3): 261–78.

Ihsanuddin. 2015. 'Yasonna dianggap "begal" demokrasi, fraksi gabungan parpol di KMP sepakat melawan'. *Kompas*, 13 Maret. https://nasional.kompas.com/read/2015/03/13/14383861/Yasonna.Dianggap.Begal.Demokrasi.Fraksi.Gabungan.Parpol.di.KMP.Sepakat.Melawan.

Ihsanuddin. 2019. 'Melunak, Jokowi kini pertimbangkan terbitkan Perppu KPK'. *Kompas*, 26 September. https://nasional.kompas.com/read/2019/09/26/17010651/melunak-jokowi-kini-pertimbangkan-terbitkan-perppu-kpk.

Indonesia Leaks. 2019. 'Teka-teki buku merah: antara novel, KPK dan pertemuan di Pattimura'. *Tirto*, 17 Oktober. https://tirto.id/teka-teki-buku-merah-antara novel-kpk-dan-pertemuan-di-pattimura-ejUa

Jaffrey, S. 2020. 'Is Indonesia becoming a two-tier democracy?'. Commentary, 23 Januari. Carnegie Endowment for International

Peace. https://carnegieendowment.org/2020/01/23/is-indonesia-becoming-two-tier democracy-pub-80876
Khaitan, T. 2019. 'Executive aggrandizement in established democracies: a crisis of liberal democratic constitutionalism'. *International Journal of Constitutional Law* 17(1): 342–56.
Lay, C., H. Hanif, Ridwan, dan N. Rohman. 2017. 'The rise of uncontested elections in Indonesia: case studies of Pati and Jayapura'. *Contem porary Southeast Asia* 39(3): 427–48.
Levitsky, S. dan D. Ziblatt. 2018. *How Democracies Die*. New York: Crown. Liddle, R.W. 1985. 'Soeharto's Indonesia: personal rule and political institutions'. *Pacific Affairs* 58(1): 68–90.
Lim, M. 2013. 'Many clicks but little sticks: social media activism in Indonesia'. *Journal of Contemporary Asia* 43(4): 636–57.
Mata Najwa. 2019. 'KPK: kiamat pemberantasan korupsi'. Trans7, 18 September [Television broadcast]. https://www.youtube.com/watch ?v=dkMEju1NMhk McLeod, R.H. 2008. 'Inadequate budgets and salaries as instruments for institutionalizing public sector corruption in Indonesia'. *South East Asia Research* 16(2): 199–223.
Mietzner, M. 2007. 'Party financing in post-Soeharto Indonesia: between state subsidies and political corruption'. *Contemporary Southeast Asia* 29(2): 238–63. Mietzner, M. 2012. 'Indonesia's democratic stagnation: anti-reformist elites and resilient civil society'. *Democratization* 19(2): 209–29.
Mietzner, M. 2013. *Money, Power, and Ideology: Political Parties in Post-Authoritarian Indonesia*. Singapore: NUS Press.
Mietzner, M. 2015. 'Dysfunction by design: political finance and corruption in Indonesia'. Critical *Asian Studies* 47(4): 587–610.
Mietzner, M. 2016. 'Coercing loyalty: coalitional presidentialism and party politics in Jokowi's Indonesia'. *Contemporary Southeast Asia* 38(2): 209–32.
Mietzner, M. 2018. 'Fighting illiberalism with illiberalism: Islamist populism and democratic deconsolidation in Indonesia'. *Pacific Affairs* 91(2): 261–82.
Mietzner, M. dan B. Muhtadi. 2018. 'Explaining the 2016 Islamist mobilisation in Indonesia: religious intolerance, militant groups and the politics of accommodation'. *Asian Studies Review* 42(3): 479–97.
Muhtadi, B. 2015. 'Jokowi's first year: a weak president caught between reform and oligarchic politics'. *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 51(3): 349–68.

Mukhtar, U. 'Sosok Jack Boyd: pelapor Anies, Dhani, hingga Rocky Gerung'. *Republika*, 31 Januari. https://www.republika.co.id/berita/nasional/politik/19/01/31/ pm6elm430-sosok-jack-boyd-pelapor-anies-dhani-hingga-rocky-gerung

Nordholt, H.S. 2005. 'Decentralisation in Indonesia: less state, more democracy?'. In *Politicising Democracy: The New Local Politics of Democratisation*, diedit oleh J. Harriss, K. Stokke, dan O. Törnquist, 29–50. London: Palgrave Macmillan.

Partai NasDem. 2018. 'Petrus Fatlolon tambahi kepala daerah Nasdem jadi 195'. *Partai Nasional Demokrat*, 7 November. https://partainasdem.id/ read/6492/2018/11/07/petrus-fatlolon-tambahi-kepala-daerah-nasdem-jadi-195

Power, T.P. 2018. 'Jokowi's authoritarian turn and Indonesia's democratic decline'. *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 54(3): 307–38.

Rahadian, L. 2017. 'Daftar panjang ormas anti-Pancasila dan langkah pemerintah'. *CNN Indonesia*, 9 Agustus. https://www.cnnindonesia.com/nasional/20170809121706-20-233459/daftar-panjang-ormas-anti-pancasila-dan langkah-pemerintah

SAFEnet (Southeast Asia Freedom of Expression Network). 2020. 'Daftar kasus netizen yang terjerat UU ITE'. SAFEnet, 10 April. https://id.safenet.or.id/ daftarkasus/

Schmitter, P.C. dan T.L. Karl. 1991. 'What democracy is … and is not'. *Journal of Democracy* 2(3): 75–88.

Slater, D. 2004. 'Indonesia's accountability trap: party cartels and presidential power after democratic transition'. *Indonesia* 78(Oktober): 61–92. Slater, D. 2018. 'Party cartelisation, Indonesian-style: presidential power-sharing and the contingency of democratic opposition'. *Journal of East Asian Studies* 18(1): 23–46.

Sözen, Y. 2019. 'Competition in a populist authoritarian regime: the June 2018 dual elections in Turkey'. *South European Society and Politics* 24(3): 287–315. Sulistiyanto, P. 2018. 'Indonesia in 2017: Jokowi's supremacy and his next political battles'. *Southeast Asian Affairs* 2018: 153–66.

Tomsa, D. 2015. 'Local politics and corruption in Indonesia's outer islands'. *Bijdragen tot de Taal-, Land- en Volkenkunde* 171(2–3): 196–219.

Trianita, L. 2019. 'Jenderal polisi sarat kontroversi'. *Tempo*, 14 September. https://majalah.tempo.co/read/laporan-utama/158397/jenderal-polisi-sarat kontroversi

Trianita, L. 2020. 'Di bawah lindungan Tirtayasa'. *Tempo*, 11 Januari. https://majalah.tempo.co/read/laporan-utama/159436/di-balik-gagalnya operasi-kpk-menangkap-hasto-kristiyanto

Warburton, E. dan E. Aspinall. 2019. 'Explaining Indonesia's democratic regression: structure, agency and popular opinion'. *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs* 41(2): 255–85. https://www. muse.jhu.edu/article/732137

Widojoko, J.D. 2017. 'Indonesia's anticorruption campaign: civil society versus the political cartel'. Dalam *The Changing Face of Corruption in the Asia-Pacific: Current Perspectives and Future Challenges*, diedit oleh M. dela Rama dan C. Rowley, 253–66. Amsterdam: Elsevier Asian Studies Series.

Ziegenhain, P. 2017. 'Decentralization and its impact on the demo cratization process'. Dalam *Rethinking Power Relations in Indonesia: Transforming the Margins*, diedit oleh M. Haug, M. Rössler, dan A.-T. Grumblies, 29–42. Abingdon, Oxon: Routledge.

15 Menggantikan peran negara? Vigilantisme dan penindakan atas pelanggaran norma agama di Indonesia [16]

Sana Jaffrey

Penulis tidak bertanggung jawab atas hasil terjemahan pada bab ini karena tidak melakukan tinjauan atas hasil terjemahan.

Pertemuan itu berlangsung dengan canggung. Wakil Kapolri Nanan Soekarna beringsut di kursinya ketika pembawa acara gelar wicara kondang Najwa Shihab mencoba meminta Muhammad Al Khaththath, sekretaris jenderal Forum Umat Islam, FUI, berjanji bahwa organisasinya tidak akan lagi melakukan penggerebekan di warung makan saat bulan puasa mendatang.[17] Al Khaththath bersikeras, '*Penggerebekan hanya dilakukan ketika warga mengeluh kepada kami. Jika tidak ada tanggapan dari polisi [untuk menghentikan penjualan makanan saat umat Islam berpuasa], ormas-ormas Islam akan terpaksa bertindak menggantikan peran mereka*,' tegasnya. Ketika diingatkan tentang undang-undang ormas yang baru saja disahkan,[18] yang melarang penggerebekan semacam itu,

16 Beberapa analisis yang disajikan dalam bab ini telah dipublikasikan dalam Jaffrey dan Mulyartono (2017).

17 Acara Mata Najwa ditayangkan di Metro TV pada pukul 21.30, 10 Juli 2013.

18 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 Tentang Organisasi Kemasyarakatan.

ia mengeluhkan terbatasnya kapasitas penegakan hukum oleh polisi dan menegaskan bahwa warga berhak menghukum mereka yang bersalah: *'Coba pikirkan, bahkan ketika kita menangkap pencuri, bukankah kita memukulinya?'*

Berbeda dengan Kapolri Timur Pradopo yang dikenal dekat dengan ormas Islamis garis keras dan kerap mengucapkan terima kasih atas dukungan mereka dalam menjaga ketertiban umum (*Tempo*, 2010), Soekarna memiliki hubungan yang tidak harmonis dengan kelompok-kelompok tersebut. Beberapa hari sebelumnya, dia telah mengeluarkan peringatan keras kepada ormas: *'Penggerebekan tidak resmi dilarang, dan itu adalah tugas kami untuk mengambil tindakan terhadap siapa pun yang terlibat dalam kegiatan ana*rkis' (Arnaz, 2013).

Namun, malam itu, Soekarna tampak lebih akomodatif. Tidak ada ancaman yang dicetuskan, hanya upaya lembut untuk mengarahkan tuntutan para *vigilante* ke dalam saluran yang tepat. Ia dengan tenang menjelaskan bahwa menegakkan hukum adalah tugas polisi, dan jika petugas tidak tanggap terhadap keluhan warga, mereka bisa dipecat: *'Dengan kebijakan cepat memecat petugas polisi yang tidak responsif, ormas dapat mempercayai kami untuk menyelesaikan pekerjaan tersebut'*. Permintaan ini memicu kemarahan yang lebih besar dari Al Khaththath, yang menyumpahi polisi karena tidak peka terhadap masalah yang menyinggung perasaan umat Islam. *'Tidak perlu penggerebekan [dari kami] jika polisi mengambil tindakan pencegahan'*, klaimnya. *'Itulah sebabnya [kami] sekarang mendorong polisi untuk melakukan penggerebekan*.' Dalam hal ini, kedua tokoh tersebut menemukan titik temu. Soekarna setuju bahwa para vigilante *harus bekerja melalui polisi, bukan menggantikan peran mereka. 'Mulai saat ini tugas ormas menegur, membetulkan dan memperingatkan polisi [yang tidak kooperatif] agar tidak perlu kekerasan'*, pungkasnya.

Organisasi Islamis garis keras yang sebelumnya beroperasi di pinggiran arena politik telah muncul sebagai pemain kelas berat dalam politik arus utama selama dekade kedua pemerintahan demokratis di Indonesia. Sebelumnya terkenal karena

perundungan terhadap agama minoritas dan aksi pemerasan atas nama moral, organisasi-organisasi ini sekarang membahayakan demokrasi Indonesia dengan mempolarisasi publik berdasarkan garis agama dan memaksakan perpecahan ini di tingkat akar rumput melalui ancaman kekerasan massa. Pertemuan singkat tahun 2013 yang dijelaskan di atas menggambarkan dua faktor jangka panjang yang menjelaskan transformasi ini. *Pertama*, organisasi garis keras tengah mengatur cakupan yang makin luas dari berbagai pelanggaran moral dan agama di Indonesia dengan secara aktif mengembangkannya berdasar kerangka vigilantisme pengendalian kejahatan yang telah dipraktikkan warga serta memiliki legitimasi sosial yang luas. *Kedua*, keefektifan penggunaan kekerasan vigilante sebagai taktik untuk menegakkan visi keagamaan masyarakat yang didefinisikan secara sempit berasal dari kemampuan mereka untuk memberikan hukuman atas pelanggaran, serta memaksa negara memenuhi tuntutan mereka. Sementara mereka menyebut undang-undang yang lunak dan rendahnya kapasitas polisi sebagai motivasi untuk mengambil alih penegakan hukum, pada kenyataannya kelompok vigilante keagamaan ini memanfaatkan kehadiran dan otoritas lembaga negara untuk memaksa korbannya tunduk. Kemampuan mengerahkan aparatur negara demi tujuan mereka menjelaskan mengapa organisasi Islamis garis keras memperoleh pengaruh politik tanpa harus ikut serta dalam pemilihan umum.

Polarisasi politik yang semakin dalam di Indonesia melibatkan dua kubu ideologis: satu pihak berusaha mempertahankan fondasi kemajemukan demokrasi Indonesia, dan yang pihak lainnya menuntut penataan ulang konstitusi secara fundamental bagi terbentuknya sistem yang memberikan hak-hak istimewa kepada mayoritas muslim, dengan membatasi hak-hak demokrasi kelompok minoritas. Kekalahan elektoral berturut-turut yang diderita oleh kubu pendukung paham majoritarian tersebut telah mencegah mereka menerjemahkan visi Islamisnya ke dalam perubahan konstitusi. Namun, bab ini berargumen bahwa organisasi garis keras telah mengadopsi praktik vigilante

atas pelanggaran agama sebagai mekanisme alternatif untuk membongkar kebebasan dasar demokrasi dari bawah ke atas.

Di bagian pertama bab ini, saya secara singkat menceritakan bagaimana organisasi-organisasi Islamis membawa isu penistaan agama ke tengah panggung politik. Saya menunjukkan bahwa meski sebagian besar perhatian diberikan kepada aksi kelompok garis keras, organisasi Islam arus utama juga menggunakan taktik vigilante tersebut untuk melawan kritik. Pada bagian kedua saya menjelaskan munculnya vigilantisme sebagai taktik pengaturan pelanggaran agama di tingkat akar rumput, dengan melihat secara lebih luas pola-pola kekerasan vigilante di Indonesia. Saya berargumen bahwa organisasi Islamis mencari legitimasi atas tindakan mereka dengan meniru pola kekerasan kolektif yang ada yang secara rutin dipakai untuk menghukum pelanggaran pidana. Di bagian ketiga, saya menunjukkan bahwa, bertentangan dengan teori yang ada yang mengaitkan kekerasan massa dengan absennya peran negara, vigilantisme di Indonesia telah meningkat bersisian dengan ekspansi yang cepat dari kehadiran koersif negara. Saya menjelaskan bahwa pelaku kekerasan vigilante memanfaatkan peraturan negara yang semakin keras dan menggunakan pengaruhnya terhadap aparat lokal untuk mengintimidasi korban agar tunduk. Sebagai penutup, saya mengkaji implikasi dari temuan-temuan tersebut bagi demokrasi Indonesia. Meskipun insiden individu cenderung berskala kecil, dampak kumulatif dari vigilantisme yang meluas telah dengan cepat mempersempit kisaran perilaku yang diperbolehkan untuk minoritas agama, sosial dan seksual. Saya berargumen bahwa, jauh dari menekan dorongan bagi terjadinya kekerasan massa, upaya untuk memuaskan kelompok vigilante dengan memberlakukan peraturan dan hukum yang lebih keras justru akan makin membuat mereka jumawa.

VIGILANTISME DAN EFEK POLARISASI POLITIK DALAM KEHIDUPAN SEHARI-HARI

Pemilihan yang kontroversial membuat pelanggaran agama menjadi sorotan

Pada 2016, tiga kali rangkaian demonstrasi Aksi Bela Islam di Jakarta telah menempatkan isu pelanggaran agama ke tengah panggung politik. Pengamat dikejutkan oleh kuatnya resonansi sosial dari tuduhan penistaan agama terhadap Basuki Tjahaja Purnama ('Ahok'), gubernur Jakarta yang beragama Kristen, Tionghoa, dan sekutu Presiden Joko Widodo dalam pemilihan gubernur yang akan dilaksanakan saat itu. Menyusul pernyataannya tentang ayat Al Qur'an (Al Maidah 51) yang melarang muslim untuk memilih pemimpin non-muslim, organisasi massa garis keras dengan reputasi penggunaan kekerasan yang buruk namun masih berada di pinggiran arena politik, Front Pembela Islam (FPI), menuduh Ahok melakukan penistaan agama dan menyerukan penangkapannya segera.

Mengingat popularitas gubernur petahana di mata para pemilih dan penghargaan mereka atas upayanya meningkatkan kualitas layanan publik, tuduhan ini pada awalnya hanya dianggap sebagai gangguan tak berarti. Bagaimanapun, FPI telah lama berkampanye melawan Ahok, pertama-tama mengklaim bahwa, sebagai seorang kafir, ia tidak cocok untuk memimpin provinsi dengan mayoritas penduduk muslim, dan kemudian mengajukan tuduhan korupsi dan maladministrasi terhadapnya. Meskipun upaya sebelumnya gagal meredam prospek elektoral Ahok, tuduhan penistaan agama berhasil memobilisasi aksi massa secara berkelanjutan untuk melawannya. Hal ini tidak hanya mengubah hasil pilkada di Jakarta, tetapi juga memicu gelombang baru vigilantisme di Indonesia.

Gerakan yang dipimpin oleh FPI ini, segera didukung oleh organisasi ulama utama di Indonesia, Majelis Ulama Indonesia (MUI) yang mengeluarkan fatwa yang mengutuk Ahok sebagai penista agama, bahkan sebelum penyelidikan polisi selesai.

Beberapa elemen dari organisasi Islam arus utama Indonesia, Nahdlatul Ulama (NU) dan Muhammadiyah, bergabung dalam upaya tersebut. Ini mengubah sebuah gerakan yang awalnya kecil menjadi koalisi politik nasional (Gerakan Nasional Pembela Fatwa MUI, GNPF MUI) yang mampu memobilisasi protes massa terbesar dalam sejarah Indonesia (Fealy, 2016). Ahok kalah di putaran kedua pilkada dan beberapa minggu kemudian pengadilan memutuskan dia bersalah atas penistaan agama dan menjatuhkan hukuman dua tahun penjara.

Menyusul unjuk kekuatan yang luar biasa di ibu kota negara ini, muncul ketakutan bahwa kaum Islamis mulai menancapkan pengaruhnya di Indonesia (IPAC, 2018). Organisasi lokal, yang berafiliasi atau terinspirasi oleh FPI, melancarkan serangkaian serangan massa terhadap agama minoritas di seluruh Indonesia. Di Bandung, kelompok semacam itu melarang warga Kristen merayakan Natal di gedung-gedung umum (Halim dan Dipa, 2016). Di Yogyakarta, kota yang secara agama majemuk, kelompok vigilante merusak papan iklan yang menggambarkan sosok muslimah berhijab yang menjadi mahasiswi di sebuah universitas Kristen (Utama, 2016). Di Surabaya, FPI menggerebek pusat perbelanjaan untuk mencegah karyawan muslim mengenakan kostum bertema natal (Andriansyah, 2016). Di Medan, para peniru FPI mengajukan tuduhan penistaan agama terhadap seorang perempuan Tionghoa Buddha yang keberatan dengan volume pengeras suara di masjid setempat. Kelompok vigilante meminta MUI setempat mengeluarkan fatwa penista agama terhadapnya dan membakar beberapa kuil Buddha dalam prosesnya (Mulyartono dkk., 2018).

Massa *vigilante* memburu 'pelanggar' di seluruh spektrum ideologis

Serangan kelompok vigilante semula diperkirakan mereda setelah Ahok dipenjara. Namun, ketika polisi mendakwa pemimpin FPI, Habib Rizieq Shihab, dalam kasus pornografi, organisasi itu justru mendapatkan pembenaran baru dengan sebuah alasan untuk

melindungi reputasi pemimpinnya, dan menemukan peluang untuk menjaga agar masalah pelanggaran agama tetap mendapat sorotan publik hingga Pemilu 2019 mendatang. Dengan Rizieq di pengasingan di Arab Saudi, anggota FPI melancarkan babak baru vigilante terhadap para pengkritiknya. Data yang dikumpulkan oleh jejaring advokasi kebebasan berbicara di Internet, SAFEnet, menunjukkan bahwa antara Januari dan Juni 2017, setidaknya 59 orang telah menjadi sasaran intimidasi kekerasan oleh massa setelah mengkritik FPI di media sosial (Purba, 2017). Dari kasus yang tercatat, 34 kasus terjadi pada bulan Mei, setelah polisi menetapkan Rizieq sebagai tersangka potensial. Awalnya sebagian besar insiden terjadi di Jakarta, namun lambat laun kekerasan menyebar ke berbagai pelosok Indonesia.

Dua kasus kemudian memicu protes publik karena sifat serangan yang mencolok. Pada kejadian pertama, korban adalah seorang bocah laki-laki berusia 15 tahun dari Jakarta, dituduh mengunggah materi penghinaan tentang Rizieq di halaman Facebook-nya. Sebuah video penyerangan, yang direkam oleh pelaku dan dibagikan secara luas di media sosial, menunjukkan remaja tersebut dikelilingi oleh beberapa laki-laki yang mengaku berafiliasi dengan FPI. Saat massa memaksanya untuk membaca permintaan maaf, remaja tersebut berulang kali diberi tahu bahwa pelaku lain telah mengalami nasib yang jauh lebih buruk. *'Kami di FPI masih mengikuti prosedur tapi orang tidak bisa menahan diri jika pemimpin mereka dihina'*, kata mereka kepadanya. Seolah ingin unjuk kekuatan, dua laki-laki tersebut menampar wajah remaja tersebut sementara yang lainnya menonton sembari tertawa terbahak-bahak (BeritaSatu, 2017). Jelas karena berada di bawah tekanan, korban dan ibunya lalu menandatangani permintaan maaf tersebut. Foto-foto siksaan mereka langsung diunggah di media sosial sebagai bukti keberhasilan FPI dalam memberikan hukuman cepat kepada pelanggar, mungkin dalam upaya untuk mencegah orang lain melakukan hal yang sama. Penyerangan terhadap anak di bawah umur yang terdokumentasi dalam video tersebut kemudian memicu kemarahan kelompok perlindungan anak dan memaksa polisi untuk menahan sementara dua anggota FPI. Namun tak lama kemudian, keluarga korban diusir oleh

pemilik rumah yang mereka sewa karena khawatir akan ada pembalasan lebih lanjut dari FPI (*BBC Indonesia*, 2017).

Insiden kedua melibatkan seorang dokter di Sumatera Barat yang telah mencaci Rizieq melalui unggahan Facebook karena melarikan diri ke luar negeri demi menghindari proses hukum (*TribunJabar*, 2017). Dokter tersebut diserang oleh kelompok dengan afiliasi FPI saat dia dalam perjalanan pulang kerja bersama kedua anaknya yang masih kecil. Massa menuntut agar dia segera mengunggah permintaan maaf di halaman media sosialnya; jika tidak, anggota FPI dari seluruh provinsi akan bergerak menyerangnya. Meski telah memenuhi tuntutan tersebut, keesokan harinya ia dipanggil ke kantor atasannya, di sana pimpinan FPI setempat memintanya kembali menandatangani permintaan maaf karena penarikan ucapan yang dilakukan sebelumnya dianggap belum mencukupi. Pernyataan yang kedua ini, dikuatkan oleh pihak kepolisian, dipublikasikan secara luas, bersama dengan sebuah foto yang menunjukkan dokter tersebut bersama pimpinan FPI. Bahkan meskipun demikian, dia terus menerima teror panggilan telepon dan kunjungan dari kelompok ini. Meski kepala kepolisian setempat kemudian diskors karena melakukan kesalahan prosedur saat menangani kasus tersebut, ancaman yang terus-menerus diterima dari kelompok vigilante akhirnya memaksa korban untuk mengungsi ke Jakarta demi keselamatan diri dan keluarganya.

Tuduhan pelanggaran agama FPI tidak hanya diperuntukkan bagi warga biasa yang melontarkan kritik secara daring; tuduhan-tuduhan tersebut juga diarahkan pada media massa arus utama. Pada Mei 2018, FPI menggeruduk kantor majalah *Tempo* di Jakarta setelah menuduhnya menyinggung umat Islam dengan mempublikasikan karikatur satir terhadap Rizieq (Ridhoi, 2018). Dalam peristiwa yang diliput oleh televisi ini, anggota FPI tampak terlihat di dalam gedung, mengancam staf dan menuntut permintaan maaf segera, yang akhirnya dikabulkan oleh pemimpin redaksi.

Menengarai dengan tepat kepentingan politik organisasi tersebut dalam menjaga agar masalah ini tetap menjadi perhatian publik, para pengamat telah berfokus pada menonjolnya peran FPI

dalam aksi vigilante terhadap kasus-kasus dugaan pelanggaran agama. Namun, signifikansi perilaku vigilante ini sesungguhnya melampaui kepentingan politik sempit organisasi mana pun. Sebaliknya, cara-cara ini telah menjadi taktik yang semakin umum untuk menangani kasus pelanggaran agama, yang digunakan oleh organisasi dari seluruh spektrum ideologis. Bahkan, organisasi Islam arus utama terbesar di Indonesia, NU, juga melakukan pemantauan daring sebagai bagian dari kesepakatan mereka dengan Kepolisian Republik Indonesia (Polri) (Faizal, 2016; NU Online, 2016). Selama beberapa tahun terakhir, anggota milisi pemuda NU, Banser, telah mengidentifikasi dan 'menangani' beberapa orang yang dituduh mengunggah komentar yang menghina para pemuka agama (kiai) NU. Pada November 2016, seorang ibu rumah tangga dari Serpong, di pinggiran Jakarta, dituduh menghina kiai Maimun Zoebair (*Indonesia* n.d.) yang dihormati. Dia telah menggunakan kata-kata kasar untuk menolak saran kiai tersebut bahwa permintaan maaf yang disampaikan Ahok sudah cukup untuk mengakhiri dakwaan penistaan agama yang menimpa gubernur petahana tersebut. Setelah didatangi anggota Banser, ia dibawa ke Jawa Tengah, untuk secara langsung meminta maaf kepada Maimun. Seorang warga Jakarta yang menertawakan cuitan ulama senior NU Mustofa Bisri di Twitter mengalami perlakuan serupa (Batubara, 2016). Pada Januari 2017, tim siber NU melacak komentar ofensif terhadap pemimpin organisasi tersebut, Said Aqil Siradj, dari seorang pria yang tinggal di Jember. Pria tersebut kemudian menyampaikan permintaan maaf kepada publik melalui sebuah temu media yang diatur oleh cabang Banser setempat (Mulyono, 2017). Pria lain yang tinggal di Jakarta awalnya menolak mencabut komentarnya yang dinilai menyinggung ulama Sufi terkemuka, Habib Luthfi Yahya, tetapi setelah didatangi anggota Banser setempat, ia segera menandatangani pernyataan permintaan maaf dan mengunggahnya di halaman media sosialnya (Nafys, 2017).

Anggota organisasi Islam terbesar kedua di Indonesia, Muhammadiyah, mengikuti pola serupa. Pada Mei 2017, sayap pemuda organisasi tersebut di Sidoarjo, Jawa Timur, mempermasalahkan komentar daring warga setempat,

menuduhnya menghina dua mantan pemimpin mereka, Din Syamsuddin dan Amien Rais. Anggota organisasi tersebut membawa warga tersebut ke kantor polisi setempat, ia lalu memberikan 'klarifikasi' atas pernyataannya dan menandatangani permintaan maaf tertulis sebelum berfoto dengan orang-orang yang membawanya (Pwmu.co, 2017).

Kampanye vigilante melawan pelanggaran agama yang dilakukan oleh FPI, Muhammadiyah, dan NU menargetkan individu-individu dengan identitas dan afiliasi yang berbeda, sesuai dengan visi ideologis masing-masing organisasi. Tingkat kekerasan yang digunakan atau disiratkan oleh organisasi-organisasi ini juga bervariasi. Tidak ada laporan tentang anggota NU atau Muhammadiyah yang menghukum tersangka pelaku dengan melakukan penyerangan fisik seperti yang terlihat dalam video penyerangan FPI terhadap remaja di Jakarta. Skala upaya NU dan Muhammadiyah untuk mengatur kritik terhadap organisasi mereka juga jauh lebih kecil daripada kampanye berkelanjutan yang dilakukan FPI.

Terlepas dari perbedaan ideologi dan tingkat mobilisasi organisasi-organisasi ini, pola kekerasan yang digunakan untuk menanggapi tuduhan pelanggaran agama adalah sama: orang yang dituduh melakukan pelanggaran tersebut dilaporkan melalui akun media sosial khusus; unggahan tersebut diedarkan secara daring sampai keberadaan tertuduh bisa dilacak; dan kelompok yang mengaku berafiliasi dengan organisasi massa yang tersinggung mendatanginya dan mengintimidasi tertuduh untuk meminta maaf (Gambar 15.1).[19] Tidak ada upaya untuk melakukan proses ini secara tertutup. Sebaliknya, kedatangan organisasi dan permintaan maaf tertuduh dipublikasikan secara luas, dengan foto dan video yang beredar luas di media sosial sebagai peringatan pada publik untuk tidak melakukan hal yang sama.

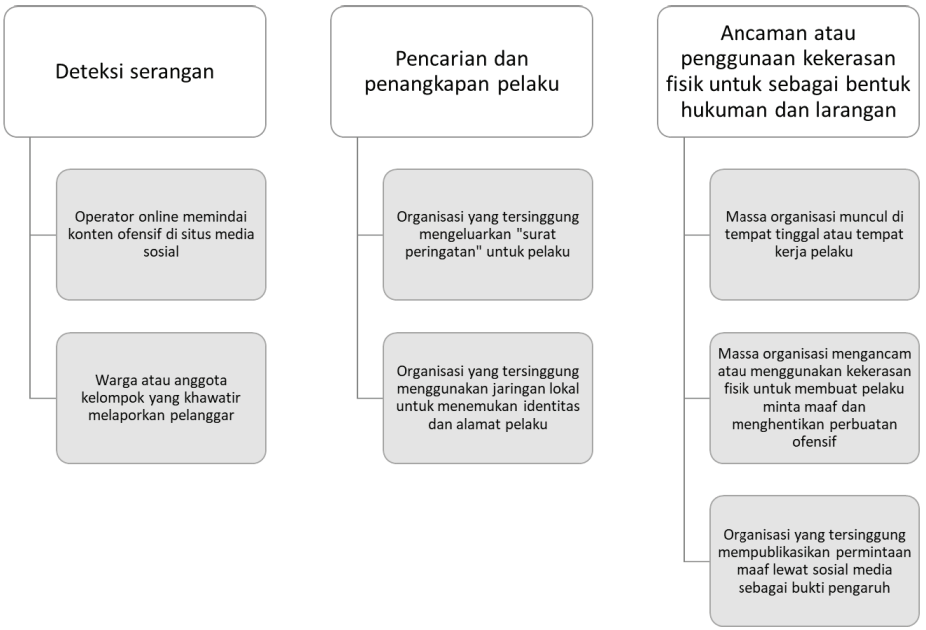
19 Terlepas dari klaim organisasi Islam bahwa anggotanya bertindak secara spontan, kelompok hak asasi manusia telah memberikan bukti tentang sifat sistematis dan terorganisir dari kampanye vigilante, menyamakan mereka dengan cara kerja 'mesin' (Andayani, 2017).

TUMBUH DI ATAS KERANGKA KEKERASAN YANG MAKIN MELUAS

Meningkatnya signifikansi politik organisasi Islamis garis keras

Sebagian besar kajian yang ada memusatkan penjelasannya pada faktor-faktor yang mendorong munculnya organisasi Islamis garis keras dalam politik, tetapi tidak menjelaskan mengapa vigilantisme semakin menjadi mode tindakan yang mereka pilih. Beberapa pihak merujuk pada faktor struktural yang sudah berlangsung lama, menyatakan bahwa kecenderungan terkini adalah manifestasi dari masalah yang mengakar dalam narasi nasionalis Indonesia. Seringkali keliru dipahami sebagai sekuler, ideologi nasional Indonesia sebenarnya sangat religius dan, akibatnya, negara mengakui hak-hak warga negara berdasarkan afiliasi agama mereka, bukan sebagai individu (Menchik, 2016). Jadi, meskipun negara memperluas pengakuan dan perlindungan formal ke beberapa agama, hanya ada sedikit toleransi terhadap penyimpangan dari doktrin yang mapan. Ini menunjukkan bahwa penindakan pelanggaran agama melalui vigilantisme adalah bagian dari persaingan yang lebih luas antara kelompok arus utama seperti NU dan Muhammadiyah, dan organisasi garis keras seperti FPI, untuk menegakkan batas-batas perilaku keagamaan yang dapat diterima menurut interpretasi khusus mereka tentang Islam. Perspektif struktural lain menempatkan penggunaan Islam sebagai instrumen dalam kontestasi politik antar-oligarki yang sudah berjalan lama dalam perebutan kekayaan dan kekuasaan (Hadiz, 2016). Menurut pandangan ini, aksi kelompok-kelompok seperti FPI adalah manifestasi populisme, yang dimaksudkan untuk menyingkirkan kepentingan lama yang telah mapan dalam kekuasaan dan memberi ruang bagi kepentingan baru. Dengan demikian, organisasi vigilante dapat menggunakan pesan agama sebagai dasar untuk mendapatkan dukungan populer, tetapi kegiatan mereka dipandu oleh kepentingan material daripada keyakinan doktrinal.

Gambar 15.1 Tiga tahap vigilantisme terhadap kasus pelanggaran agama



Sebaliknya, kalangan cendekia yang mendalami studi perilaku politik, menempatkan kekuatan organisasi Islamis garis keras dalam kemampuannya untuk mengubah opini publik. Organisasi hak asasi manusia dan kelompok advokasi telah lama menunjuk pada pandangan yang semakin intoleran dari mayoritas muslim di negara ini terhadap agama minoritas (Human Rights Watch, 2013). Namun, data survei terbaru menunjukkan bahwa naiknya tingkat mobilisasi untuk tujuan-tujuan Islamis kurang ada hubungannya dengan meningkatnya intoleransi, ketimbang misalnya dengan perubahan profil sosial ekonomi dari orang-orang yang menganut pandangan tersebut (Mietzner dan Muhtadi, 2018). Secara spesifik, data menunjukkan bahwa, pada beberapa indikator, jumlah orang yang mengekspresikan pandangan intoleran tentang agama minoritas sebenarnya menurun di Indonesia antara tahun 2010 dan 2016. Namun, orang-orang yang mengutarakan pandangan tersebut semakin

cenderung berasal dari individu dengan latar belakang ekonomi yang lebih mampu dan memang tidak memerlukan insentif uang untuk menghadiri acara besar. Pergeseran dalam konstituensi inti pendukung Islamis telah memungkinkan mobilisasi yang lebih berkelanjutan untuk tujuan-tujuan Islamis. Meskipun pendukung dari lapisan kelas menengah cenderung damai, kebutuhan untuk mempertahankan keterlibatan mereka mendorong organisasi garis keras untuk menjaga relevansi masalah pelanggaran agama ini melalui serangan kecil namun dipublikasikan dengan baik terhadap para tertuduh r.

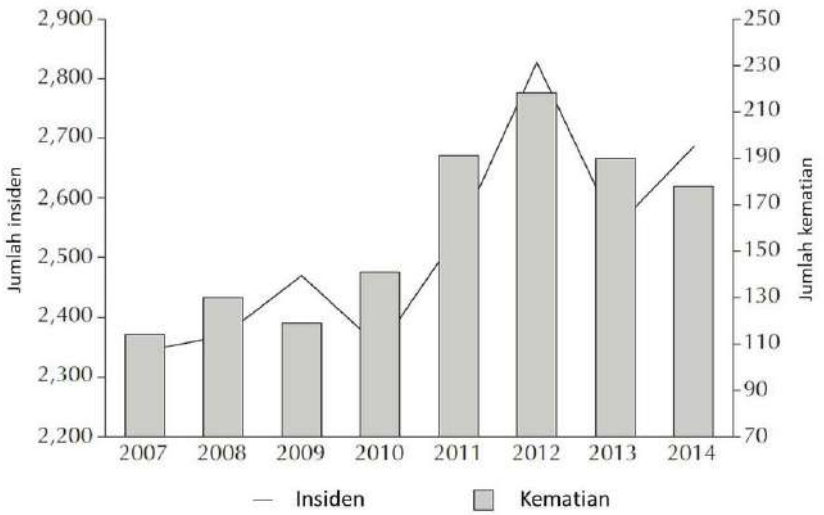
Terakhir, perspektif ketiga adalah bahwa semakin menonjolnya kelompok-kelompok garis keras didorong oleh evolusi politik mereka (Arifianto, 2017; Jones, 2015; Mudhoffir, 2017; Wilson, 2015) dan kemampuan mereka dalam menggunakan media sosial untuk memperluas pengaruh dan memobilisasi pendukung (Hamayotsu, 2013). Para pendukung pandangan ini mengklaim bahwa meskipun ideologi penting bagi FPI, kekerasan dalam aksi vigilante, mobilisasi massa dan kampanye yang mereka lakukan sebenarnya lebih diarahkan untuk meningkatkan peruntungan politik organisasi dan para pemimpinnya. Pemilihan sekutu dalam masyarakat sipil dan dalam negara, definisi musuh dan penggunaan taktik didasarkan pada perhitungan untung rugi untuk membangun kekuatan organisasi. Dengan demikian, aktivitas FPI selama Pilkada Jakarta dan tindak kekerasannya bisa dipandang sebagai gladi bersih untuk kontestasi elektoral berikutnya.

Pola tindakan vigilante dalam kehidupan sehari-hari

Meskipun perspektif tentang pendorong mobilisasi Islamis ini sangat penting untuk memahami motif di balik tindakan terkini dari organisasi garis keras tersebut, mereka tidak menjelaskan mengapa aksi vigilante dipilih sebagai taktik utama mereka. Untuk memahami resonansi sosial dari kampanye vigilante terhadap pelanggaran agama, dan mengapa taktik ini berhasil, kita perlu memeriksa bagaimana organisasi-organisasi ini mengadaptasi dan mereplikasi pola koersif yang sudah banyak digunakan dalam situasi sehari-hari oleh masyarakat awam Indonesia.

Modus umum aksi vigilante yang digunakan oleh FPI, yakni massa menuntut penegakan hukum untuk memenuhi kepuasan mereka atau secara langsung menghukum pelaku pelanggaran yang dituduhkan, telah lama merajalela di seluruh Indonesia. Antara 2005 dan 2014, Sistem Pemantauan Kekerasan Nasional (NVMS) mencatat 33.627 korban kekerasan vigilante di 16 provinsi yang mewakili 50 persen penduduk Indonesia.[20] Perkiraan ini mencakup 1.659 orang yang meninggal dan banyak lainnya yang menderita luka berat. Untuk memberikan perspektif yang lebih baik terhadap skala fenomena ini, kita harus ingat bahwa kerusuhan komunal dan bentrokan politik dalam kurun waktu yang sama mengakibatkan 10.433 korban, termasuk 637 korban jiwa. Artinya, korban kekerasan vigilante jumlahnya tiga kali lebih banyak daripada korban dari semua bentuk kekerasan kolektif lainnya. Dalam hal kecenderungan, data menunjukkan peningkatan tajam dalam vigilantisme sejak 2007. Antara 2007 dan 2014, kematian terkait vigilantisme meningkat 56 persen dan jumlah kejadian meningkat 15 persen (Gambar 15.2).

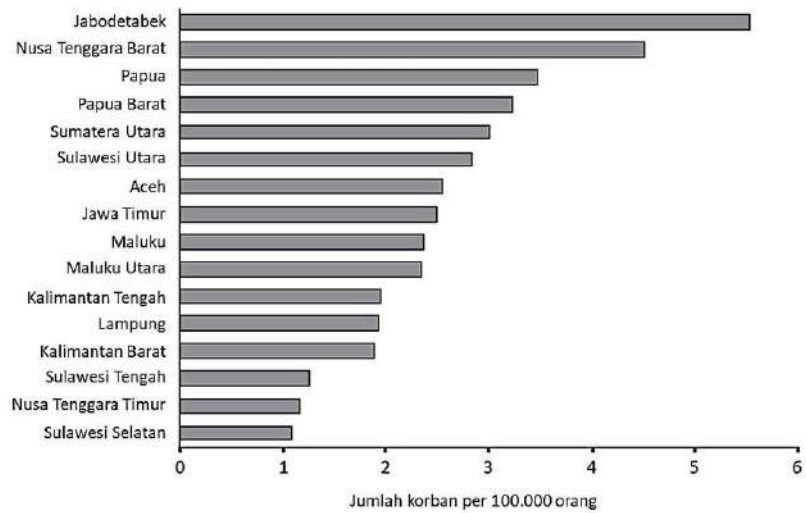
Gambar 15.2 Peningkatan kekerasan vigilantisme dalam demokrasi



Sumber: Dataset NVMS.

20 Saya memimpin tim yang menyusun dataset NVMS antara 2008 dan 2013, dalam kolaborasi dengan Patrick Barron dan Ashutosh Varshney. Lihat Barron dkk. (2016) untuk detail tentang proses pengumpulan dan metodologi.

Gambar 15.3 Korban vigilantisme berdasarkan provinsi, 2005-2014 (jumlah per 100.000 orang)



Sumber: Dataset NVMS.

Selain peningkatan kuantitas, data juga menunjukkan pergeseran kualitatif: vigilantisme dalam Indonesia yang demokratis telah diarahkan untuk menindak pelanggaran yang jauh lebih luas. Serangan terhadap orang yang dianggap dukun relatif sedikit, tetapi pencurian kecil-kecilan masih menjadi pemicu utama vigilantisme dalam konteks pengendalian kriminalitas. Tersangka pelaku kecelakaan lalu lintas, pemerkosaan dan penyerangan juga sering menjadi sasaran. Hal yang paling luar biasa, bagaimanapun, adalah peningkatan penindakan terhadap kasus 'pelanggaran' moral dan ideologis. Pelanggaran tersebut termasuk percabulan, perzinahan, hubungan homoseksual dan penggerebekan untuk membatasi aktivitas komunitas agama minoritas. Secara keseluruhan, data menunjukkan bahwa 79 persen dari serangan vigilante yang dilakukan antara tahun 2005 dan 2014 menargetkan pelanggaran yang merupakan pelanggaran pidana, sementara 21 persen serangan lainnya menargetkan pelanggaran moral dan ideologis.

Data NVMS juga menunjukkan bahwa lebih dari 88 persen dari semua serangan vigilante tersebut dilakukan oleh warga biasa yang tidak memiliki afiliasi yang jelas dengan organisasi vigilante tertentu. Namun, meskipun hanya sejumlah kecil insiden yang melibatkan organisasi vigilante, insiden tersebut cenderung merupakan bentuk serangan tingkat tinggi yang terkait dengan masalah kontroversial. Sebaliknya, warga biasa cenderung menggunakan vigilantisme untuk menangani masalah-masalah lokal yang muncul di lingkungannya sendiri. Perbedaan ini tercermin dari data: lebih dari 80 persen insiden kekerasan vigilante yang dilakukan oleh warga pada 2005–14 dipicu oleh tindak kriminal. Selama periode yang sama, organisasi vigilante menjauh dari aksi menghukum pelaku tindak kriminal dan 80 persen dari serangan mereka ditujukan sebagai tanggapan atas pelanggaran moral dan ideologis.

Terakhir, dalam hal distribusi geografis, data menunjukkan bahwa vigilantisme tersebar luas tetapi tidak merata di seluruh Indonesia (Gambar 15.3). Semua 245 kabupaten/kota yang tercakup dalam dataset NVMS mencatat setidaknya satu insiden kekerasan vigilante antara 2005 dan 2014, dan 80 persen kabupaten/kota mencatat setidaknya satu kematian akibat pengeroyokan. Namun, skala kekerasan yang terjadi tidak tersebar merata, 75 persen dari semua insiden dan kematian yang terkait dengan aksi vigilante terkonsentrasi hanya di 20 persen kabupaten/kota. Di masa lalu, kekerasan vigilante terutama dikaitkan dengan pedesaan, tetapi secara bertahap menyebar ke pusat-pusat perkotaan modern di Indonesia. Bahkan setelah melakukan kontrol atas perbedaan populasi yang besar antara daerah perkotaan dan pedesaan, data menunjukkan bahwa, saat ini, vigilantisme tiga kali lebih mungkin terjadi di kawasan perkotaan daripada di pedesaan.

Mengingat legitimasi sosial yang diberikan untuk hukuman kekerasan terhadap tersangka penjahat dan penyimpangan sosial oleh warga biasa, tidak mengherankan jika para pemimpin FPI memberikan pembenaran terhadap kampanye mereka dengan menyamakannya dengan tindakan vigilante sendiri sehari-hari yng dilakukan warga. Menanggapi kemarahan publik atas perundungan tanpa henti yang dilakukan organisasinya

pada pengkritik Rizieq, mantan sekretaris jenderal FPI, Novel Bamukmin menggambarkan kampanye terhadap tertuduh pelanggaran tersebut sebagai berikut:

> *"Kami membantu aparat penegak hukum, bukan merebut otoritas mereka, jadi ini hanya bantuan. Sama seperti pencuri, kita menangkap satu, kita menahannya dan kemudian kita menyerahkannya—bukankah kita semua diizinkan untuk menangkap pencuri? Bukankah kita diizinkan untuk menangkap pencopet? Bukankah kita diizinkan untuk menangkap para koruptor? Sesederhana itu."* (*BBC Indonesia*, 2017)

Keesokan harinya, ketua hubungan masyarakat FPI, Slamet Maarif, menggunakan analogi yang sama untuk membenarkan penganiayaan yang dilakukan oleh organisasi tersebut terhadap tersangka pelaku pelanggaran:

> *"Biar saya beri gambaran, misalkan ada seorang pencuri sepeda motor ditemukan oleh beberapa warga. Apakah Anda ingin warga membiarkannya pergi dan melaporkannya ke polisi? Tidak bisakah kita menahannya dengan bukti?"* (*CNN Indonesia*, 2017)

Dalam upaya lebih lanjut untuk meniru pola vigilante selama kampanye ini, FPI melakukan upaya terkoordinasi untuk mengirim anggota 'lokalnya'—yang tidak mengenakan seragam organisasi atau penanda identitas lain—untuk menangani pelanggar. Hal ini menunjukkan bahwa organisasi menyadari fakta bahwa penduduk suatu daerah memiliki legitimasi yang lebih tinggi ketimbang pihak luar (seperti FPI) untuk melancarkan tuduhan dan memberikan hukuman terhadap pelanggar lokal.

MENARIK KEKUATAN DARI NEGARA

Kenaikan vigilantisme seiring dengan kapasitas negara

Kecenderungan yang dijelaskan di atas tidak hanya terjadi di Indonesia; vigilantisme menapaki panggung utama dalam

politik di banyak negara berkembang, termasuk di India, Filipina, Bangladesh, Meksiko, dan Afrika Selatan. Ada dua penjelasan utama tentang vigilantisme dalam literatur global. Penjelasan yang dominan adalah hipotesis substitusi negara, yang menyatakan bahwa warga negara mengadopsi vigilantisme sebagai cara untuk mengatur keamanan mereka sendiri untuk mengatasi peran negara yang tidak memadai dalam menjaga ketertiban. Hal ini mungkin disebabkan oleh jangkauan negara yang tidak merata (Abrahams, 1998; O'Donnell, 1993), kapasitas koersif yang rendah dari negara (Bates, 2008; Kaldor, 2007), kebijakan yang diskriminatif (Arias dan Goldstein, 2010; Auyero, 2007) atau guncangan keamanan yang melumpuhkan aparat formal penegak hukum (Bateson, 2013; Higazi, 2008). Penjelasan kedua adalah hipotesis kewarganegaraan kritis, yang menyatakan bahwa kekerasan vigilante dimotivasi oleh penolakan warga terhadap hukum yang ada (Smith, 2019). Kebangkitan rezim hak-hak liberal, yang seringkali disebabkan oleh transisi demokrasi, mengakibatkan pembatasan yang lebih besar ditempatkan pada penggunaan tindakan represif oleh negara. Hal ini dapat menciptakan persepsi bahwa negara memperlakukan pelanggar terlalu lunak, mendorong mereka untuk terlibat dalam aksi vigilante sebagai cara untuk memperbaiki bias liberal yang dirasakan dari sistem hukum formal.

Di Indonesia, kedua penjelasan tentang vigilantisme ini ditemukan baik dalam pemahaman lokal maupun dalam analisis ilmiah. Insiden vigilantisme yang sangat brutal atau kontroversial yang menarik perhatian publik sering dikeluhkan karena terjadi karena 'negara tidak hadir'. Warga sendiri adalah orang pertama yang menyalahkan praktik pemolisian yang bias dan korup, mengklaim bahwa praktik-praktik tersebut memaksa warga untuk mengambil alih penegakan hukum. Pembicaraan tentang penegakan hukum dengan warga yang tinggal di pemukiman kelas menengah sering kali ditingkahi pernyataan bahwa, '*Hukum di Indonesia tumpul ke atas dan tajam ke bawah*': 'Di Indonesia, hukum adalah pedang yang tumpul [sangat akomodatif] saat menusuk ke atas [ke arah kaum kaya] tetapi tajam [tanpa kompromi] saat menikam ke bawah [ke arah orang miskin]'.

Para ilmuwan politik Indonesia secara eksplisit mengaitkan vigilantisme dengan lembaga negara yang tidak efektif dan kurangnya keamanan. Penelitian telah menunjukkan bahwa di wilayah Indonesia yang pasukan keamanan negara absen di masa Orde Baru, warga mengadopsi vigilantisme sebagai cara mereka untuk mengatur ketertiban lokal (Tajima, 2014). Laporan Polri sendiri menyalahkan vigilantisme pada rendahnya tingkat kepercayaan publik pada lembaga penegak hukum (Dermawan, 2013). Beberapa ahli telah menunjukkan bahwa aksi vigilante sangat lazim di perbatasan Indonesia yang berada di luar jangkauan negara (Eilenberg, 2011), sementara yang lain menjelaskan pengeroyokan hingga menimbulkan kematian di daerah padat penduduk di Jawa sebagai "efek samping yang berbahaya dan sangat tidak diinginkan dari negara yang menarik diri" (Bakker, 2017: 29).

Kebangkitan vigilantisme di Indonesia juga digambarkan sebagai reaksi terhadap meningkatnya ketidakamanan dan ketidakpastian kelembagaan yang menyertai tahun-tahun awal transisi demokrasi (Colombijn, 2002; Djalal, 2000; Welsh, 2008). Beberapa ahli telah mencatat bahwa masyarakat menanggapi konflik dengan membentuk milisi yang bertugas menjaga ketertiban selama krisis (Ryter, 2002; Schulte Nordholt, 2002; van Dijk, 2001; Wilson, 2006). Ahli lain menunjukkan bahwa kegelisahan massal yang disebabkan oleh lengsernya Soeharto yang tiba-tiba dari kekuasaan menyebabkan pengeroyokan hingga mati terhadap ratusan orang yang dianggap dukun di Jawa Timur (dikenal sebagai pembunuhan 'ninja'), dan aksi-aksi pembalasan yang mengikutinya (Herriman, 2013 dan 2016).[21] Bahkan di tempat-tempat yang tidak mengalami kekacauan yang meluas, seperti Lombok, milisi warga untuk pemberantas kejahatan (pam swakarsa) dibentuk dengan dukungan eksplisit dari polisi dan militer setempat (Telle, 2014; Tyson, 2013).

21 Pada 1999, massa penyerang yang mengenakan topeng ninja membunuh ratusan orang yang diduga dukun di Kabupaten Banyuwangi dan sekitarnya. Ini memicu pembalasan dari organisasi Muslim terbesar di negara itu, NU, yang anggotanya menjadi sasaran secara tidak proporsional dalam serangan-serangan ini. Massa pendukung NU yang berkeliaran menangkap dan membunuh puluhan orang yang dituduh sebagai 'ninja' sebelum polisi menangkap para pelaku dan kekacauan akhirnya mereda.

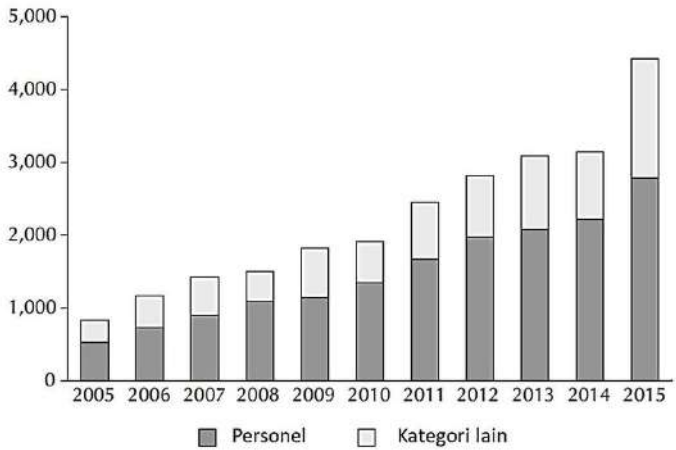
Meskipun teori substitusi negara dapat menjelaskan lonjakan vigilantisme selama tahun-tahun awal transisi Indonesia, teori tersebut tidak menjelaskan mengapa vigilantisme terus berkembang meskipun terdapat peningkatan signifikan dalam kondisi keamanan negara secara keseluruhan dan perluasan besar-besaran kepolisian nasional. Ketidakamanan di masa transisi mereda setelah perpaduan antara intervensi keamanan dan kesepakatan damai mengakhiri konflik etnis-komunal dan perang saudara di Indonesia. Di provinsi-provinsi yang paling parah terkena dampak kekerasan, hal ini menyebabkan penurunan 79 persen dalam jumlah rata-rata kematian akibat kekerasan per tahun, dari 1.738 pada periode konflik (1998–2003) menjadi 365 pada periode pasca-konflik (2004– 2012) (Barron dkk., 2016: 201). Saat ini, Indonesia memiliki salah satu tingkat pembunuhan terendah di dunia, sementara tingkat jenis kejahatan kekerasan lainnya kurang lebih konstan.[22]

Hal yang paling penting adalah pemisahan formal antara peran militer dan polisi pada 1999 telah mengakibatkan perluasan yang cepat dari Polri, baik dari segi anggaran maupun jumlah personel. Anggaran Polri meningkat lima kali lipat antara 2005 dan 2015, dari $831 juta menjadi hampir $4,5 miliar (Gambar 15.4). Lebih dari dua pertiga dari anggaran telah dialokasikan untuk pengeluaran personel (gaji), yang menyebabkan peningkatan dramatis dalam kekuatan kepolisian. Jumlah personel polisi meningkat dari sekitar 297.000 pada 2004 (Siregar dkk., 2015: 121) menjadi lebih dari 430.000 pada 2015 (Jaya, 2016), menurunkan rasio polisi-sipil dari 1:700 menjadi 1:597. Fokus utama dari upaya reformasi tersebut adalah untuk memperluas kehadiran Satuan Pembinaan Masyarakat (Sat Binmas) di tingkat lapangan, yang telah menerima jumlah rekrutan baru yang terbesar (Bangka Pos, 2018). Terlepas dari perbaikan organisasi ini, kepercayaan publik terhadap lembaga penegak hukum memang sangat tinggi di Indonesia. Pada 2006, warga melaporkan tingkat kepercayaan yang relatif tinggi pada polisi (65 persen) dan pengadilan (56

22 Menurut Kantor PBB untuk Narkoba dan Kejahatan, Indonesia mencatat 0,5 pembunuhan per 100.0000 orang pada 2016, lebih rendah dari angka di Norwegia (0,51).

persen). Pada 2011, angkanya tetap stabil di masing-masing 65 persen dan 55 persen.[23]

Gambar 15.4 Anggaran Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri), 2005-2015 (dalam juta dolar)



Sumber: Diambil dari Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) yang disiapkan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

'Kelonggaran' hukum secara rutin dikutip sebagai kekuatan pendorong bagi aksi vigilante. Para pembuat kebijakan dengan cepat merujuk pada ancaman yang dibawa oleh kekerasan vigilante saat menetapkan pelanggaran pidana baru atau memberikan hukuman yang lebih keras untuk pelanggaran yang sudah ada. Misalnya, dalam perdebatan tentang revisi KUHP, Jaksa Agung menyerukan agar ilmu sihir diklasifikasikan sebagai tindak pidana untuk mencegah aksi vigilante (Triyoga, 2015). Wakilnya menekankan perlunya hukuman yang lebih tegas bagi perzinahan, karena '*masalah ini menimbulkan kecemasan masyarakat yang membuat masyarakat terdorong mengambil alih penegakan hukum karena hukum tidak mengaturnya*' (Taufiqurrohman, 2015). Selain

23 Perhitungan penulis, berdasarkan Asian Barometer Survey, gelombang 2 dan 3.

para pembuat kebijakan, aparat penegak hukum juga mengkritik apa yang mereka sebut sebagai perhatian yang berlebihan terhadap hak asasi manusia dalam penegakan hukum.[24]

Bertentangan dengan persepsi liberalisasi penegakan hukum yang berlebihan di Indonesia, sistem hukum justru menjadi semakin keras sejak transisi demokrasi. Pengawasan sipil telah mengekang penggunaan praktik penahanan sewenang-wenang, tetapi penyiksaan dan penembakan polisi terhadap penjahat tetap marak (Hernawan, 2015; Pohlman, 2008). Para pembuat kebijakan di parlemen yang terpilih secara demokratis telah memberikan sanksi hukuman yang lebih berat untuk jenis pelanggaran pidana yang sebelumnya telah ada dan secara substansial meningkatkan jumlah tindakan yang dapat dihukum secara legal—dari sekitar 885 pada akhir Orde Baru menjadi lebih dari 1.600 hari ini (Akbari, 2018). Menggunakan kewenangan yang kini mereka miliki dari proses desentralisasi di Indonesia, pemerintah provinsi dan kabupaten mengeluarkan peraturan daerah mereka sendiri (peraturan daerah, perda) yang mengkriminalisasi sejumlah pelanggaran moral dan sosial (Buehler, 2016; Bush, 2008). Kasus paling ekstrem dapat dilihat di provinsi Aceh, yakni adanya sebuah satuan kepolisian kota yang mendapat mandat untuk menegakkan seperangkat peraturan Islam (Qanun Syariah) yang menetapkan hukuman fisik yang ketat untuk percabulan, perzinahan, dan homoseksualitas. Apakah aturan moralitas yang lebih keras oleh negara telah menenangkan warga Aceh? Jauh dari itu: Data NVMS menunjukkan bahwa meski ada penegakan hukuman yang keras, kejadian vigilantisme atas pelanggaran moral di Aceh terjadi tiga kali lebih tinggi dari rerata nasional.

Korban terjebak antara penuntutan dan penganiayaan

Apa yang menjelaskan kebangkitan vigilantisme di Indonesia bersamaan dengan ekspansi signifikan dalam kehadiran koersif negara dan pemberlakuan undang-undang yang lebih keras?

24 Untuk pembahasan rinci tentang bagaimana fokus pada hak asasi manusia dianggap mempengaruhi kemampuan petugas polisi untuk menjaga ketertiban, lihat Tajima (2014).

Bertentangan dengan persepsi populer bahwa negara selalu 'absen' di Indonesia, pejabat lokal tidak hanya hadir dalam kasus aksi vigilante, tetapi juga memainkan peran penting dalam memastikan kepatuhan korban pada tuntutan warga. Perhatikan kasus remaja Jakarta yang dijelaskan sebelumnya: FPI memberitahukan niatnya kepada ketua RT setempat dan seluruh pertemuan terjadi di kantornya (Qodar, 2017). Dalam kasus dokter dari Sumatera Barat, aparat penegak hukum juga dilibatkan: seorang petugas intelijen terlebih dahulu memperingatkan dokter tersebut tentang kunjungan FPI yang akan datang; Kapolsek memfasilitasi dan menjadi saksi permintaan maafnya; dan Kapolres, yang akhirnya dicopot dari jabatannya karena perannya dalam kasus tersebut, bertemu dengan dokter tersebut beberapa kali untuk meyakinkannya bahwa kepatuhan terhadap tuntutan FPI diperlukan untuk menjamin keamanannya (NET.Z, 2017).

Apa yang menjelaskan respons terhadap vigilantisme ini? Dua dinamika yang saling memperkuat sedang bermain. *Pertama*, ada insentif kelembagaan yang kuat bagi aparat penegak hukum untuk mendorong mediasi semi formal dari sengketa sosial. Polisi umumnya berada di bawah tekanan untuk mengurangi tekanan terhadap sistem peradilan pidana yang sudah kelebihan beban. Ketika dihadapkan dengan tekanan massa, pertimbangan birokrasi ini menjadi makin dominan dengan adanya kebutuhan untuk menghindari konfrontasi kekerasan yang berpotensi memalukan melalui negosiasi. Akibatnya, perwira polisi junior diharuskan terlibat dalam 'pemecahan masalah' dengan warga untuk menyelesaikan perselisihan secara damai (secara kekeluargaan) melalui dialog (musyawarah) (Polri, 2017). Biasanya, ini melibatkan sesi mediasi antara orang yang dituduh melakukan kesalahan dan pengadu, di hadapan pejabat pemerintah lainnya. Terdakwa menandatangani surat yang menyatakan bersalah dan berjanji untuk tidak mengulangi pelanggaran, sedangkan pelapor menandatangani surat yang menerima kompensasi yang telah dinegosiasikan dan berjanji untuk tidak mengajukan tuntutan hukum. Semua pejabat menandatangani bersama surat berstempel dan kasus dianggap selesai.

Bentuk arbitrase ini banyak digunakan untuk menyelesaikan perselisihan antar-individu, seperti pencurian kecil-kecilan, perzinahan, penyerangan dan kecelakaan lalu lintas. Namun, ini juga menjadi metode rutin untuk menyelesaikan perselisihan terkait agama yang salah satu pihak adalah individu atau agama minoritas dengan pengaruh yang jauh lebih kecil daripada pihak lainnya (Panggabean dan Ali Fauzi, 2015). Dalam kasus satu pihak didukung oleh massa dengan kecenderungan menggunakan kekerasan, pejabat negara secara eksplisit menyebut ancaman kekerasan sebagai alasan untuk memulai mediasi (Sasongko dan Rahadian, 2015). Dalam menangani kasus-kasus intimidasi yang dilakukan FPI belakangan ini, polisi setempat tampaknya secara luas telah mengikuti prosedur ini.

Kedua, disahkannya undang-undang yang ketat untuk mengontrol pencemaran nama baik secara daring (Postill dan Saputro, 2017), dan penegakan hukum yang lebih keras dari undang-undang penodaan agama yang ada (Crouch, 2012), telah menciptakan insentif yang kuat bagi orang-orang yang dituduh melakukan pelanggaran untuk menyetujui mediasi semi-formal. Pertimbangan alternatifnya, bahkan jika seseorang siap mengambil risiko kekerasan massa dan menolak mediasi, orang tersebut akan menghadapi penyelidikan hukum yang panjang yang kemungkinan besar akan berujung pada dakwaan formal. Menurut data yang dikumpulkan oleh SAFEnet, 71 kasus pencemaran nama baik yang diajukan ke polisi antara 2008 dan 2014, mengakibatkan tersangka dituntut secara resmi (SAFEnet, 2014). Untuk memperburuk keadaan bagi individu yang dituduh melakukan pencemaran terhadap agama, massa yang sama yang menuntut permintaan maaf juga bergerak untuk mengawal proses hukum dan memastikan bahwa terdakwa akan menerima hukuman yang berat dan memuaskan mereka (Ramadhan, 2017). Mengingat kekhawatiran yang meluas tentang kerentanan pengadilan terhadap tekanan semacam ini, kemungkinan bagi jatuhnya vonis bersalah menjadi tinggi (Sihombing dkk., 2012). Pada saat yang sama, organisasi yang menuntut terdakwa cenderung menggunakan tekanan dari pemberi kerja dan lingkungan tetangga untuk juga menjatuhkan sanksi sosial

kepada terdakwa. Dengan adanya pilihan-pilihan ini, tidak sulit untuk melihat mengapa orang-orang yang dituduh lebih suka menerima hasil mediasi yang tidak adil daripada mengambil risiko dituntut oleh negara.

KESIMPULAN: MEMBONGKAR DEMOKRASI DARI BAWAH KE ATAS

Kampanye Islamis untuk mengatur pelanggaran agama melalui kekerasan massa di Indonesia berakar pada pola vigilantisme sehari-hari yang lebih luas dan hubungan kolusif antara agen negara dan warga setempat. Meski aksi vigilantisme individu cenderung berskala kecil, secara kumulatif aksi tersebut menghadirkan dua tantangan signifikan bagi institusi dan praktik demokrasi di Indonesia. *Pertama*, sifat vigilantisme yang selektif dan penggunaan tindak kekerasan yang spektakuler terbukti menjadi strategi efektif untuk membongkar hak-hak liberal dari bawah ke atas. Dengan menghukum pelaku perorangan melalui penggunaan kekerasan yang dipublikasikan secara luas, pelaku aksi vigilante menunjukkan kerugian yang harus ditanggung jika ketertiban sosial yang mereka promosikan dilanggar, sekaligus mendorong kepatuhan dari orang lain di komunitas. Seiring waktu, tindakan kekerasan yang kecil namun berulang ini memaksa warga untuk menyesuaikan diri dengan semakin sempitnya rentang perilaku yang dapat diterima secara sosial, yang secara bertahap mengikis hak-hak mereka yang dijamin secara konstitusional.

Kedua, klaim moral yang diajukan oleh para pelaku aksi vigilante untuk mendukung tindakan mereka membuatnya menjadi bentuk lobi kekerasan yang efektif. Tidak seperti kaum anarkis, yang memperdebatkan otoritas negara, atau pemberontak, yang berusaha merebutnya, para pelaku aksi vigilante mengejar tujuan mereka dengan membengkokkan negara sesuai keinginan mereka, baik dengan menuntut penegakan hukum yang lebih keras atau dengan mengupayakan berlakunya peraturan hukum yang baru. Di Indonesia, hal ini terlihat dari semakin

kerasnya penegakan hukum bagi tindak penistaan agama yang sebelumnya dorman dan dengan cepat diberlakukannya peraturan daerah yang mengatur sengketa doktrinal antaragama, akses perempuan ke peluang ekonomi, dan perilaku seksual warga. Namun, upaya pemerintah untuk memenuhi tuntutan kelompok vigilante ini hanya membuat mereka semakin jumawa. Jika rencana revisi KUHP yang mencakup hukuman berat untuk berbagai pelanggaran moral dan sosial diberlakukan, hal ini pasti akan memicu lebih banyak kekerasan dari kelompok vigilante yang mencari interpretasi hukum yang paling 'memuaskan' bagi mereka. Oleh karena itu, setiap upaya untuk mengekang vigilantisme agama dan moral di Indonesia harus menangani bentuk-bentuk vigilantisme bagi pengendalian tindak kejahatan sehari-hari, dengan mengidentifikasi dan menghilangkan faktor-faktor yang mendorong interaksi kolusif antara kelompok-kelompok vigilante dan negara.

REFERENSI

Abrahams, R. 1998. *Vigilant Citizens: Vigilantism and the State*. Cambridge: Polity Press. http://www.lavoisier.fr/livre/notice.asp?ouvrage=1536006 Akbari, A.R. 2018. 'Talking Indonesia: a new criminal code'. *Indonesia at Melbourne*, 15 Maret. http://indonesiaatmelbourne.unimelb.edu.au/talking-indonesia-a-new-criminal-code/

Andayani, D. 2017. 'Atasi persekusi, pemerintah diminta tak cuma pakai pendekatan hukum'. *DetikNews*, 4 Juni. https://news.detik.com/berita/3519924/ atasi-persekusi-pemerintah-diminta-tak-cuma-pakai-pendekatan-hukum.

Andriansyah, M. 2016. 'Kawal fatwa MUI soal atribut Natal, FPI datangi mal di Surabaya'. *Merdeka*, 18 Desember. https://www.merdeka.com/peristiwa/kawal fatwa-mui-soal-atribut-natal-fpi-datangi-mal-di-surabaya.html.

Arias, E.D. dan D.M. Goldstein (ed.). 2010. *Violent Democracies in Latin America*, The Cultures and Practices of Violence Series. Durham: Duke University Press.

Arifianto, A.R. 2017. 'Islamic Defenders Front: an ideological evolution?'. *RSIS Commentary* No. 228. Singapore: Nanyang Technological University. Desember. https://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/2017/12/CO17228.pdf

Arnaz, F. 2013. 'Polri tegaskan akan tindak ormas yang gelar razia'. *BeritaSatu*, 3 Juli. https://www.beritasatu.com/megapolitan/123425/polri-tegaskan-akan tindak-ormas-yang-gelar-razia.

Auyero, J. 2007. *Routine Politics and Violence in Argentina: The Gray Zone of State Power*. New York: Cambridge University Press.

Bakker, L. 2017. 'Lynching, public violence and the internet in Indonesia'. Dalam *Global Lynching and Collective Violence. Volume 1: Asia, Africa, and the Middle East*, diedit oleh M.J. Pfeifer, 10–33. Urbana, IL: University of Illinois Press.

Bangkapos. 2018. 'Pasukan terbanyak Polri adalah Bhabinkamtibmas'. *Bangkapos*, 6 Desember. http://bangka.tribunnews.com/2018/12/06/pasukan-terbanyak-polri-adalah-bhabinkamtibmas

Barron, P., S. Jaffrey, dan A. Varshney. 2016. 'When large conflicts subside: the ebbs and flows of violence in post-Suharto Indonesia'. *Journal of East Asian Studies* 16(2): 191–217.

Bates, R.H. 2008. 'State failure'. *Annual Review of Political Science* 11: 1–12. Bateson, R.A. 2013. 'Order and violence in postwar Guatemala'. PhD thesis. New Haven, CT: Yale University.

Batubara, H. 2016. 'Ditemani ibu, Pandu Wijaya temui Gus Mus dan minta maaf telah menghina'. *DetikNews*, 25 November. https://news.detik.com/berita/d-3355030/ ditemani-ibu-pandu-wijaya-temui-gus-mus-dan-minta maaf-telah-menghina.

BBC Indonesia. 2017. ' "Tampar anak" dan persekusi orang, "perilaku FPI yang harus dilawan" '. *BBC Indonesia*, 1 Juni. https://www.bbc.com/indonesia/ trensosial-40121705.

BeritaSatu. 2017. 'Remaja 15 tahun menjadi korban persekusi ormas di Cipinang'. *BeritaSatu*, 1 Juni. https://www.youtube.com/watch?v=S5zwgogd5EM

Buehler, M. 2016. *The Politics of Shari'a Law: Islamist Activists and the State in Democratizing Indonesia*. Cambridge: Cambridge University Press.

Bush, R. 2008. 'Regional sharia regulations in Indonesia: anomaly or symptom?' In *Expressing Islam: Religious Life and Politics in Indonesia*, diedit oleh G. Fealy dan S. White, 174–91. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS).

CNN Indonesia. 2017. 'Rizieq Shihab dicaci, FPI bergerak—kasus persekusi Solok dan Cipinang Muara'. *CNN Indonesia*, 2 Juni. https://www.youtube.com/ watch?v=F2L5774B_-4

Colombijn, F. 2002. 'Maling, maling! The lynching of petty criminals'. Dalam *Roots of Violence in Indonesia*, diedit oleh F. Colombijn dan J.T. Lindblad, 299–329. Leiden: KITLV Press dan Singapore: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS).

Crouch, M.A. 2012. 'Law and religion in Indonesia: the Constitutional Court and the Blasphemy Law'. *Asian Journal of Comparative Law* 7(1): 1–46. https://doi. org/10.1515/1932-0205.1391

Dermawan, M.K. 2013. *Polisi dan Tindakan Main Hakim Sendiri*. Jakarta: Komisi Kepolisian Nasional (Kompolnas).

Djalal, D. 2000. 'The new face of Indonesian justice'. *Far Eastern Economic Review* 163(28): 68–70.

Eilenberg, M. 2011. 'Flouting the law: vigilante justice and regional autonomy on the Indonesian border'. *Austrian Journal of South-East Asian Studies* 4(2): 237–53. https://pure.au.dk/portal/files/41998905/ASEAS_4_2_A3.pdf.

Faizal, A. 2016. 'Polri dan PBNU teken MoU penanganan kerawanan sosial'. *Kompas*, 1 September. https://regional.kompas.com/read/2016/09/01/19502271/polri.dan.pbnu.teken.mou.penanganan.kerawanan.sosial.

Fealy, G. 2016. 'Bigger than Ahok: explaining the 2 Desember mass rally'. *Indonesia at Melbourne*, 7 Desember. https://indonesiaatmelbourne.

unimelb.edu.au/ bigger-than-ahok-explaining-jakartas-2-december-mass-rally/

Hadiz, V.R. 2016. *Islamic Populism in Indonesia and the Middle East*. Cambridge: Cambridge University Press.

Halim, H. dan A. Dipa. 2016. 'Muslims lambast Christmas service raid in Bandung'. *Jakarta Post*, 8 Desember. https://www.thejakartapost.com/news/2016/12/08/muslims-lambast-mob-attack-in-bandung.html.

Hamayotsu, K. 2013. 'The limits of civil society in democratic Indonesia: media freedom and religious intolerance'. *Journal of Contemporary Asia* 43(4): 658–77. https://doi.org/10.1080/00472336.2013.780471.

Hernawan, B. 2015. 'Torture as a mode of governance: reflections on the phenomenon of torture in Papua, Indonesia'. Dalam *From 'Stone Age' to 'Real-Time': Exploring Papuan Temporalities, Mobilities, and Religiosities*, diedit oleh M. Slama dan J. Munro, 195–220. Canberra: ANU Press.

Herriman, N. 2013. 'Sorcery, law, and state: governing the black arts in Indonesia'. *Australian Journal of Asian Law* 13(2) Article 5: 1–14.

Herriman, N. 2016. *Witch-hunt and Conspiracy: The 'Ninja Case' in East Java*. Clayton: Monash University Publishing.

Higazi, A. 2008. 'Social mobilization and collective violence: vigilantes and militias in the lowlands of Plateau state, central Nigeria'. *Africa: Journal of the International African Institute* 78(1): 107–35.

Human Rights Watch. 2013. 'In religion's name: abuses against religious minorities in Indonesia'. New York: Human Rights Watch. 28 Februari. https://www.hrw.org/report/2013/02/28/religions-name/abuses-against-religious-minorities-indonesia.

Indonesia. n.d. 'Heboh! Menghina Mbah Maimoen sesat dan Goblok, perempuan ini dijemput Banser NU untuk meminta maaf—Harian Rakyat'. *Indonesia* (anonymous blog post), diakses 24 Maret 2019. http://portalgkr.blogspot.com/2016/11/heboh-menghina-mbah-maimoen-sesat-dan.html.

IPAC (Institute for Policy Analysis of Conflict). 2018. 'After Ahok: the Islamist agenda in Indonesia'. *IPAC Report* No. 44. Jakarta: IPAC. 6 April.

Jaffrey, S. dan S. Mulyartono. 2017. 'Between persecution and prosecution: vigilantes, the state and the politics of offence'. *Indonesia at Melbourne*, 21 Juni. http://indonesiaatmelbourne.unimelb.edu.au/between-persecution-and prosecution-vigilantes-the-state-and-the-politics-of-offence/

Jaya, G.N. 2016. 'Kapolri sebut personel polisi di RI terbanyak nomor 2 di dunia'. *Merdeka*, 16 September. https://www.merdeka.com/peristiwa/kapolri-sebut personel-polisi-di-ri-terbanyak-nomor-2-di-dunia.html.

Jones, S. 2015. 'Sisi gelap reformasi di Indonesia: munculnya kelompok masyarakat madani intoleran'. Dalam *Sisi Gelap Demokrasi: Kekerasan Masyarakat Madani di Indonesia*, diedit oleh H. Mubarok dan I. Rafsadi, 3–29. Jakarta: PUSAD Paramadina. https://www.paramadina-pusad.or.id/buku/sisi-gelap-demokrasi-kekerasan-masyarakat-madani-di-indonesia/

Kaldor, M. 2007. *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*. Stanford, CA: Stanford University Press.

Menchik, J. 2016. *Islam and Democracy in Indonesia: Tolerance without Liberalism*. Cambridge dan New York: Cambridge University Press.

Mietzner, M. dan B. Muhtadi. 2018. 'Explaining the 2016 Islamist mobilisation in Indonesia: religious intolerance, militant groups and the politics of accommodation'. *Asian Studies Review* 42(3): 479–97.

Mudhoffir, A.M. 2017. 'Islamic militias and capitalist development in post authoritarian Indonesia'. *Journal of Contemporary Asia* 47(4): 495–514.

Mulyartono, O.S., I. Rafsadi, dan A. Nursahid. 2018. 'Rekayasa kebencian dalam kasus Meiliana di Tanjung Balai'. Jakarta: PUSAD Paramadina. https://tirto.id/rekayasa-kebencian-dalam-kasus-meiliana-di-tanjung-balai-cUEe.

Mulyono, Y. 2017. 'Pria di Jember minta maaf hina ketum PBNU di grup medsos'. *DetikNews*, 3 Januari. https://news.detik.com/berita/d-3387010/ pria-di-jember-minta-maaf-hina-ketum-pbnu-di-grup-medsos.

Nafys. 2017. 'Media sosial penghina Habib Luthfi pucat didatangi Banser NU'. *Seword*, 19 Mei. https://seword.com/politik/ketika-preman-media-sosial penghina-habib-luthfi-pucat-didatangi-banser-nu.

NET.Z. 2017. 'Curhat Dokter Fiera, korban intimidasi karena status Facebook'. *NET.Z*, 1 Juni. https://www.youtube.com/watch?v=a6RPaZLXTis

NU Online. 2016. 'Prihatin konten dunia maya, NU Jatim bentuk cyber force'. NU Online, 2 September. http://www.nu.or.id/post/read/70918/prihatin-konten-dunia-maya-nu-jatim-bentuk-cyber-force.

O'Donnell, G. 1993. 'On the state, democratization and some conceptual problems: a Latin American view with glances at some postcommunist countries'. *World Development* 21(8): 1,355–69.

Panggabean, R. dan I. Ali-Fauzi. 2015. *Policing Religious Conflicts in Indonesia*. Jakarta: PUSAD Paramadina. https://www.paramadina-pusad.or.id/buku/ policing-religious-conflicts-in-indonesia/

Pohlman, A. 2008. '*Testimonio* and telling women's narratives of genocide, torture and political imprisonment in post-Suharto Indonesia'. *Life Writing* 5(1): 47–60.

Polri (Polisi Republik Indonesia). 2017. 'Problem solving: kemampuan yang wajib dimiliki oleh Bhabinkamtibmas'. *TribrataNews*, 10 Januari. http://tribratanews.polri.go.id/?p=22926

Postill, J. dan K. Saputro. 2017. 'Digital activism in contemporary Indonesia: victims, volunteers and voices'. Dalam *Digital Indonesia: Connectivity and Divergence*, diedit oleh E. Jurriens dan R. Tapsell, 127–45. Singapore: ISEAS – Yusof Ishak Institute.

Purba, D.O. 2017. 'Peneliti SAFE Net: ada tren peningkatan korban persekusi'. *Kompas*, 6 April. https://nasional.kompas.com/read/2017/06/04/18080011/peneliti.safe.net.ada.tren.peningkatan.korban.persekusi.

Pwmu.co. 2017. 'Diklarifikasi Pemuda Muhammadiyah, Iyyas Subiakto minta maaf telah fitnah Amien Rais dan Din Syamsuddin'. Pwmu.co, 18 Mei. https://pwmu.co/30290/05/18/diklarifikasi-pemuda-muhammadiyah-iyyassubiakto-minta-maaf-telah-fitnah-amien-rais-dan-din-syamsuddin/

Qodar, N. 2017. 'Remaja korban persekusi Cipinang sempat dipukuli di rumahnya'. *Liputan6*, 2 Juni. https://www.liputan6.com/news/read/2975424/ remaja-korban-persekusi-cipinang-sempat-dipukuli-di-rumahnya.

Ramadhan, D.I. 2017. 'FPI Jabar kawal kasus guru SMA yang diduga hina Habib Rizieq'. *DetikNews*, 29 Mei. https://news.detik.com/berita-jawa-barat/d-3514259/ fpi-jabar-kawal-kasus-guru-sma-yang-diduga-hina-habib-rizieq?_ ga=2.106862275.153658556.1496375740-1949263078.1474447746

Ridhoi, M.A. 2018. 'Anggap karikatur hina Rizieq Shihab, FPI demo kantor Tempo'. *Tirto*, 16 Maret. https://tirto.id/anggap-karikatur-hina-rizieq-shihab fpi-demo-kantor-tempo-cGhy

Ryter, L.S. 2002. *Youth, gangs, and the state in Indonesia*. PhD thesis. Seattle, WA: University of Washington.

SAFEnet (Southeast Asia Freedom of Expression Network). 2014. 'Daftar kasus netizen yang terjerat UU ITE'. SAFEnet. https://id.safenet.or.id/daftarkasus/

Sasongko, J.P. dan L. Rahadian. 2015. 'FPI Kepung markas Ahmadiyah, kepolisian gelar mediasi'. *CNN Indonesia*, 15 Juni. https://www.cnnindonesia.com/nas ional/20150615145454-20-60084/fpi-kepung-markas-ahmadiyah-kepolisian gelar-mediasi

Schulte Nordholt, N. 2002. 'Violence and the anarchy of the modern Indonesia state'. Dalam *Violence and Vengeance: Discontent and Conflict in New Order Indonesia*, diedit oleh F. Hüsken dan H. de Jonge, 52–70. Saarbrücken: Verlag für Entwicklungspolitik Saarbrücken.

Sihombing, U.P., Pultoni, S. Aminah, dan M.K. Roziqin. 2012. *Injustice in Belief: Monitoring the Results of Cases on Blasphemy of Religion and Religious Hate Speech in Indonesia*. Jakarta: Indonesian Legal Resource Center.

Siregar, S.N., I.N. Bhakti, I. Samego, S. Yanuarti, dan M. Haripin. 2015. *Reformasi Struktural Polri: Tahun 1999–2010*. Yogyakarta: Penerbit Andi dan Jakarta: P2P–LIPI.

Smith, N.R. 2019. *Contradictions of Democracy: Vigilantism and Rights in Post Apartheid South Africa*. New York: Oxford University Press.

Tajima, Y. 2014. *The Institutional Origins of Communal Violence: Indonesia's Transition from Authoritarian Rule*. New York: Cambridge University Press. Taufiqurrohman. 2015. 'Kejagung usul aturan perzinaan termuat di RUU KUHP'. *Liputan6*, 8 September. https://www.liputan6.com/news/read/2312037/ kejagung-usul-aturan-perzinaan-termuat-di-ruu-kuhp

Telle, K. 2014. 'Policing and the politics of protection on Lombok, Indonesia'. In *Policing and the Politics of Order-Making*, diedit oleh P. Albrecht dan H.M. Kyed, 40–56. Routledge.

Tempo. 2010. 'Timur Pradopo: FPI bisa bantu keamanan'. *Tempo*, 7 Oktober. https:// nasional.tempo.co/read/283067/timur-pradopo-fpi-bisa-bantu-keamanan

TribunJabar 2017. 'Kronologi persekusi ormas di Solok kepada Dr Fiera Lovita'. *TribunJabar*, 2 Juni. https://jabar.tribunnews.com/2017/06/02/kronologi-persekusi-ormas-di-solok-kepada-dr-fiera-lovita?page=all

Triyoga, H. 2015. 'Timbulkan keresahan, pasal santet diperlukan'. *DetikNews*, 7 September. https://news.detik.com/berita/d-3012163/timbulkan-keresahan pasal-santet-diperlukan

Tyson, A. 2013. 'Vigilantism and violence in decentralized Indonesia: the case of Lombok'. *Critical Asian Studies* 45(2): 201–30.

Utama, A. 2016. 'FUI Yogyakarta desak UKDW copot baliho mahasiswi berjilbab'. *CNN Indonesia*, 7 Desember. https://www.cnnindonesia.com/nasional/20161207194544-20-178075/fui-yogyakarta-desak-ukdw-copot-baliho mahasiswi-berjilbab.

van Dijk, K. 2001. 'The privatization of public order: relying on the *satgas*'. In *Violence in Indonesia*, diedit oleh I. Wessel dan G. Wimhöfer, 152–67. Hamburg: Abera Verlag.

Welsh, B. 2008. 'Local and national: *keroyokan* mobbing in Indonesia'. *Journal of East Asian Studies* 8(3): 473–504.

Wilson, I.D. 2006. 'Continuity and change: the changing contours of organized violence in post–New Order Indonesia'. *Critical Asian Studies* 38(2): 265–97.

Wilson, I.D. 2015. *The Politics of Protection Rackets in Post–New Order Indonesia: Coercive Capital, Authority and Street Politics*. Abingdon: Routledge.

16 Rumor, identitas, dan kekerasan di Indonesia kontemporer: temuan dari kontestasi elektoral di Kalimantan Barat [25]

Irsyad Rafsadie, Dyah Ayu Kartika, Siswo Mulyartono

Ekspansi layanan Internet yang pesat di Indonesia dan di banyak negara berkembang lainnya selama dekade terakhir telah meningkatkan sirkulasi informasi daring. Saat ini Indonesia bisa membanggakan dirinya sebagai salah satu negara dengan komunitas pengguna media sosial terbesar dan paling aktif di dunia (*Jakarta Post*, 2018). Sementara peningkatan teknologi telekomunikasi telah memberikan banyak manfaat sosial, ekonomi dan pendidikan, meluasnya revolusi digital global juga dipandang sebagai pedang bermata dua. Secara khusus, para ahli menemukan bahwa perkembangan teknologi media sosial telah memungkinkan terjadinya manipulasi dan pemalsuan informasi yang meluas dan tak terkendali (Bradshaw dan Howard, 2019).

25 Bab ini didasarkan pada bagian dari proyek penelitian yang lebih besar tentang misinformasi dan kekerasan massa di Indonesia, yang didanai oleh *WhatsApp Misinformation and Social Science Research Awards*. Kami berterima kasih kepada Ihsan Ali-Fauzi, Sana Jaffrey dan Titik Firawati yang telah memberikan wawasan dan keahlian yang sangat membantu penelitian ini. Kami juga berterima kasih kepada Eve Warburton dan Thomas Power, penyelenggara *Indonesia Update 2019*, atas komentar penuh pertimbangan dan revisi menyeluruh yang secara signifikan menyempurnakan bab ini.

Selama dekade terakhir, semakin banyak perhatian tertuju pada upaya untuk menganalisis penyebaran rumor, misinformasi dan disinformasi melalui media sosial, serta dampak signifikannya terhadap opini publik dan polarisasi politik. Rumor merupakan cerita tak terverifikasi dan kutipan yang samar tentang orang, peristiwa, dan kejadian. Rumor tersebut bisa (atau bisa juga tidak) disusun dan disebarkan dengan agenda politik tertentu, serta menjalar dan berubah dengan cara organik. Misinformasi, mirip dengan rumor, merupakan konten yang menyesatkan atau tidak terverifikasi meskipun tidak didasarkan pada kesengajaan. Di sisi lain, disinformasi—sering juga disebut sebagai berita palsu—dirancang secara sistematis dan disebarkan dengan niat jahat dengan tujuan untuk menyesatkan. Ia sering disebarkan untuk melayani tujuan politik tertentu, seperti upaya untuk memengaruhi publik yang memberikan suara.

Rumor dan disinformasi adalah fitur lama dalam politik elektoral di Indonesia. Namun, kajian tentang bagaimana pola-pola ini telah dipengaruhi oleh revolusi digital—terutama penyebaran ponsel pintar, meningkatnya penggunaan media sosial, dan perluasan konektivitas Internet—masih berada dalam tahap yang relatif awal. Banyak temuan yang menunjukkan bahwa teknologi komunikasi yang berkembang telah memfasilitasi penyebaran rumor dan disinformasi dengan cara yang cepat dan hemat biaya, dengan membawakan konsekuensi yang serius dan tidak dapat diprediksi. Dalam pemilihan presiden Indonesia baru-baru ini, kita telah melihat munculnya 'pasukan siber' dan juru kampanye politik di media sosial, dikenal secara lokal sebagai pendengung (*buzzers*'), yang menciptakan disinformasi untuk menjalankan kampanye kotor terhadap lawan politik, memproduksi dan memanipulasi kecemasan komunal, dan bahkan menantang legitimasi proses demokrasi secara sistematis dan terorganisir (CIPG, 2019; Lamb, 2018; Potkin dan Da Costa, 2019).

Lebih luas lagi, disinformasi dan rumor—difasilitasi oleh komunikasi media sosial yang anonim dan tak tersaring—telah dikaitkan dengan sejumlah kasus kekerasan politik di seluruh dunia yang terjadi belakangan ini. Misalnya, pemerintah India mengaitkan terjadinya lonjakan kekerasan politik dengan aplikasi

media sosial WhatsApp, dan menuntut perusahaan tersebut memperkenalkan fitur-fitur untuk membatasi penyebaran informasi yang tidak terverifikasi dan provokatif (Arun, 2019). Di Indonesia, selama protes pasca-pemilihan presiden pada Mei 2019, pemerintah memutuskan untuk membatasi akses Internet untuk menghambat penyebaran foto dan video yang menghasut, yang diklaim akan membantu mencegah penyebaran informasi palsu, dan pada gilirannya bisa menyebarkan kekerasan (Idris, 2019a). Pada awal September 2019, di tengah terjangan gelombang protes di Papua, pemerintah mengambil tindakan lebih jauh dengan menutup sepenuhnya akses Internet di wilayah tersebut (Idris, 2019b). Dalam kasus-kasus ini, pembuat kebijakan secara eksplisit mengaitkan pecahnya kekerasan politik dengan penyebaran rumor melalui media sosial.

Lebih lanjut, kebijakan pemerintah ini menyiratkan pandangan bahwa pembatasan media sosial merupakan penangkal yang efektif dan tepat terhadap kekerasan politik yang didorong oleh rumor. Pendekatan seperti ini bermasalah dari berbagai sisi. Pertama, ia dapat digunakan sebagai pembenaran bagi kebijakan yang membatasi organisasi-organisasi penyedia berita daring dan kemerdekaan menyatakan pendapat. Kedua, pendekatan ini cenderung mengabaikan faktor-faktor mendasar yang membuat komunitas tertentu lebih rentan terhadap penyebaran rumor dan disinformasi daripada komunitas yang lain. Ketiga, ada berbagai faktor di luar penggunaan media sosial yang menentukan apakah informasi politik yang menyesatkan dapat memicu konflik kekerasan. Penelitian tentang kekerasan kolektif yang terkait dengan WhatsApp di India, misalnya, menekankan bahwa sejarah konflik, waktu penyelenggaraan pemilihan umum, komposisi pasangan kandidat dalam kontestasi elektoral, dan banyak faktor lainnya secara berbarengan menentukan apakah konten daring yang berbahaya menghasilkan kekerasan luring (Arun, 2019; Banaji dkk., 2019).

Pada bab ini, kami mengkaji penyebaran dan dampak rumor politik dan disinformasi di salah satu provinsi di Indonesia—Kalimantan Barat. Berbeda dengan Jakarta, Kalimantan Barat masih berada di pinggiran revolusi digital.

Wilayah geografisnya yang luas dan infrastruktur yang relatif terbelakang menyebabkan terbatasnya penetrasi Internet, serta menghasilkan disparitas dalam akses atas informasi daring. Menjelang pemilihan Gubernur Kalimantan Barat di tahun 2018, para analis menyatakan kekhawatiran akan potensi kekerasan, berdasarkan sejarah konflik etnis dan potensi penggunaan politik identitas sebagai alat kampanye (IPAC, 2018a). Disinformasi dan politik identitas muncul sebagai ciri utama kampanye pemilihan gubernur, menjadikannya salah satu pilkada paling terpolarisasi dalam sepanjang sejarah Kalimantan Barat. Di kedua kubu kandidat peserta pemilihan, rumor dan disinformasi menyebar melalui platform daring dengan cara-cara yang memperburuk perpecahan etnis dan agama yang memang telah lama ada. Penyebaran rumor ini dibarengi dengan maraknya kekerasan dan intimidasi elektoral. Namun, kekerasan yang terjadi hanya berlangsung di sebaran geografis yang terbatas, hanya terjadi di beberapa wilayah di Landak dan Mempawah. Dalam bab ini, kami menyelidiki faktor apa yang mungkin menyebabkan variasi ini. Kami bertanya dalam kondisi apa rumor dan disinformasi mengarah pada mobilisasi kekerasan dan, sebaliknya, kapan perdamaian bertahan?

Untuk menjawab pertanyaan ini, kami memanfaatkan data kualitatif dan kuantitatif. Data kualitatif didasarkan pada wawancara dengan 52 informan termasuk aparat kepolisian, tokoh etnis dan agama, penyelenggara pemilu, anggota tim kampanye, jurnalis, aktivis organisasi non-pemerintah, lurah, dan warga biasa. Selain itu, kami memanfaatkan data kuantitatif tentang pemilu, demografi, dan kekerasan dari Sistem Pemantauan Kekerasan Nasional.

Meskipun media sosial memang berperan dalam penyebaran disinformasi dan rumor selama Pemilihan Gubernur 2018, kami menemukan bahwa kekerasan paling mungkin muncul di tempat-tempat yang memiliki sejarah terkini akan konflik. Walaupun hampir dua dekade telah berlalu antara gelombang terakhir konflik etnis paling mematikan dan pemilihan gubernur 2018, momen-momen kekerasan yang luar biasa itu terus memiliki implikasi. Kami berpendapat bahwa kombinasi dari penggunaan media

sosial yang meningkat, bentuk-bentuk baru disinformasi dan sifat lanskap politik tingkat nasional yang semakin terpolarisasi dapat memiliki efek yang mendalam di wilayah pasca-konflik seperti Kalimantan Barat. Temuan kami menunjukkan bahwa daerah-daerah seperti itu terus membutuhkan upaya membangun perdamaian yang terfokus serta didukung sumber daya yang memadai untuk memastikan bahwa tantangan baru yang dihadapi demokrasi Indonesia tidak mengarah pada pecahnya konflik komunal yang lebih serius.

Sisa bab ini disusun sebagai berikut: di bagian pertama, kami menjelaskan kasus dan konteks Kalimantan Barat. Kami kemudian melihat rumor dan disinformasi menjelang hari pemilihan gubernur tahun 2018. Bagian ketiga menguraikan tentang insiden rumor dan kekerasan di saat pemilu dan setelah hari pemilu di Landak dan Mempawah. Di bagian empat kami memeriksa variasi antardesa. Kami menyimpulkan dengan refleksi tentang hubungan antara rumor, warisan sejarah kekerasan dan konflik politik kontemporer bagi kualitas demokrasi Indonesia.

KASUS DAN KONTEKSNYA

Kalimantan Barat adalah provinsi yang kaya akan sumber daya alam dan keanekaragaman etnis dan agama. Kelompok etnis terbesar adalah Dayak (35 persen dari populasi) dan Melayu (34 persen). Sisa 31 persen dari populasi terdiri dari etnis Jawa, Madura, Tionghoa, dan lainnya (Ananta dkk., 2015). Orang Dayak di Kalimantan Barat sering diasumsikan beragama Kristen, walaupun sepertiga penduduk Dayak Indonesia adalah muslim. Penduduk Melayu, sebaliknya, hampir seluruhnya muslim.

Secara historis, provinsi ini telah mengalami berbagai kekerasan etnis yang ekstrem. Memang, konflik komunal Kalimantan Barat telah diidentifikasi sebagai salah satu kasus permusuhan antaretnis yang paling sulit diselesaikan di dunia (Davidson, 2008; Horowitz, 2001; Peluso, 2008). Periode pasca-kemerdekaan telah menyaksikan pecahnya dua kekerasan massal yang sangat mematikan. Insiden pertama terjadi pada akhir 1967 dan ditujukan kepada komunitas etnis Tionghoa. Ini merupakan

kelanjutan dari pembersihan anti-komunis yang melanda seluruh negeri dari akhir 1965.[26] Peristiwa kekerasan massal kedua adalah pembasmian etnis yang ditujukan terhadap transmigran Madura pada akhir 1990-an. Pembunuhan massal etnis Madura dilakukan oleh orang Dayak pada 1997 dan oleh orang Melayu pada 1999. Kedua insiden terakhir ini menyebabkan penurunan yang signifikan dalam jumlah orang Madura yang tinggal di Kalimantan Barat, dan mempertajam segregasi etnis di provinsi tersebut.

Pada akhir 1990-an, penyebaran rumor yang menyebabkan terjadinya polarisasi etnis dan agama merupakan faktor utama yang memicu kekerasan komunal (Human Rights Watch, 2001; International Crisis Group, 2001). Rumor-rumor ini sering berfokus pada permasalahan distribusi tanah dan sumber daya yang ada; ancaman terhadap hak sosial, budaya dan agama; atau insiden kekerasan atau ketidakadilan tertentu yang dilakukan oleh anggota suatu kelompok etnis terhadap anggota kelompok etnis lain. Dalam beberapa kasus, rumor ini didasarkan pada peristiwa dan fenomena nyata; dalam kasus lain, rumor-rumor ini mencerminkan ketakutan dan prasangka komunal yang tertanam secara mendalam.

Persaingan antaretnis yang meletus menjadi kekerasan selama runtuhnya Orde Baru belum terhapus dengan adanya transisi menuju demokrasi. Sebaliknya, identitas etnoreligius menjadi fitur sentral dari kampanye dan koalisi dalam kontestasi elektoral di era pasca-otoriter. Selain itu, persaingan antaretnis untuk mendapatkan patronase negara—dalam bentuk posisi birokrasi dan politik—menjadi lebih terbuka dengan diberlakukannya otonomi daerah dan berkembangnya unit-unit pemerintahan baru (Tanasaldy, 2007).[27] Pemilihan

26 Militer memprovokasi orang Dayak untuk membalas dendam terhadap orang Cina, yang secara sewenang-wenang diasosiasikan dengan partai komunis. Davidson (2008) memperkirakan bahwa korban tewas etnis Cina berkisar antara 2.000 hingga 5.000, dan ribuan lainnya mengungsi.

27 Sebelum 1999, Kalimantan Barat hanya memiliki satu kota (Pontianak) dan enam kabupaten (Kabupaten Pontianak, Kapuas Hulu, Ketapang, Sambas, Sanggau dan Sintang). Pasca reformasi, Kalimantan Barat dibagi menjadi dua belas kabupaten (Bengkayang, Kapuas Hulu, Kayong Utara, Ketapang, Kubu Raya, Landak, Melawi, Mempawah, Sambas, Sanggau, Sekadau dan Sintang) dan kota kedua didirikan (Singkawang) (Gambar 16.1). Peningkatan

gubernur secara langsung pertama di Kalimantan Barat, pada 2007, menjadikan Cornelis, politikus Dayak Kristen, muncul sebagai pemenang, dengan sangat mengandalkan dukungan dari komunitas Dayak, Madura dan Cina. Cornelis telah memikat para pemilih ini dengan janji-janji keamanan,[28] dan masa jabatannya memberikan banyak keuntungan yang ditujukan kepada etnis Dayak dengan mengorbankan etnis Melayu. Misalnya, pegawai negeri dari etnis Dayak dipromosikan secara tidak proporsional, sedangkan birokrat non-Dayak dipaksa untuk mendukung gubernur petahana melalui ancaman pemindahan ke daerah-daerah terpencil.[29] Taktik yang memecah belah dan koersif ini terbukti efektif dalam mengonsolidasikan cengkeraman Cornelis pada politik provinsi, serta membuatnya kembali memenangi Pemilihan Gubernur 2012.

Namun, Pemilihan Gubernur 2018 berlangsung di lingkungan politik yang sangat berbeda yang memberikan peluang bagi terjadinya penataan ulang relasi politik antara etnis Dayak dan Melayu. Ada dua alasan utama untuk ini. Pertama, Cornelis telah terpilih untuk menjalani maksimal dua masa jabatan dan tidak dapat ikut lagi dalam Pilkada 2018. Kedua, pemilihan kepala daerah yang dilakukan serentak di tahun 2018 berlangsung di bawah bayang-bayang kampanye kelompok Islamis yang sangat sukses dalam menggerakkan pemilihan Gubernur Jakarta 2017 melawan petahana Tionghoa Kristen Basuki Tjahaja Purnama ('Ahok'). Elite Melayu melihat ini sebagai kesempatan untuk menekankan kampanye berdasar pembelahan agama daripada etnis, dan berusaha untuk mengimbangi kondisi demografis yang tidak menguntungkan komunitas etnis Melayu dengan meniru kampanye kelompok Islamis yang menggerakkan pemilihan Gubernur Jakarta 2017. Dengan latar belakang ini, kontestasi elektoral menjadi jauh lebih terpolarisasi, melibatkan pertaruhan

ini memberikan peluang bagi kelompok etnis minoritas untuk mengatur wilayah di mana penduduknya terkonsentrasi (Hartriani dan Wardani, 2014).

28 Wawancara dengan informan Madura, Pontianak, 18 Juni 2019.

29 Wawancara dengan pegawai negeri setempat, Mempawah, 25 Juni 2019. Ancaman bahwa pegawai negeri yang tidak kooperatif atau tidak setia akan 'diusir' (dibuang) ke daerah terpencil lazim dilakukan oleh kepala daerah yang berkuasa di seluruh Indonesia.

politik yang lebih besar dan pada gilirannya meningkatkan kemungkinan konflik.

Tiga pasangan calon yang dinominasikan untuk Pemilihan Gubernur 2018—dan juga hasil akhirnya—mencerminkan dinamika yang lebih terpolarisasi secara agama ini. Pasangan pertama adalah Milton Crosby dan Boyman Harun, yang dicalonkan oleh Partai Gerindra (Gerakan Indonesia Raya) dan Partai Amanat Nasional (PAN). Pemasangan Milton (seorang Kristen Dayak) dan Boyman (Muslim Melayu) mengikuti strategi umum untuk pencalonan di daerah yang heterogen secara etnis dan agama, yakni pasangan kandidat yang majemuk mempunyai daya tarik untuk memikat pemilih lintas-etnis dan lintas-agama, sehingga tidak meminggirkan pemilih dari kelompok mana pun yang mungkin bisa memberikan dukungan yang signifikan (lihat, misalnya, Aspinall dkk., 2011). Namun, strategi model sentris ini terbukti tidak efektif, dan pasangan Milton-Boyman hanya memperoleh 6,65 persen suara.

Sebaliknya, poros utama persaingan justru terjadi di antara dua pasangan yang homogen secara agama dan etnis. Pasangan calon kedua, disponsori oleh Gubernur Cornelis yang akan meninggalkan jabatan, terdiri dari dua politikus Dayak Kristen. Cornelis memilih putrinya Karolin Margret Natasa, mantan anggota parlemen nasional dan bupati Landak yang baru terpilih, sebagai penerus pilihannya. Pasangannya adalah Bupati Bengkayang, Suryadman Gidot. Mereka mendapat dukungan dari tiga partai nasionalis: Partai Demokrasi Indonesia-Perjuangan (PDI-P), Partai Demokrat (PD), dan Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI). Wawancara kami dengan tokoh masyarakat setempat mengindikasikan bahwa banyak orang Dayak yang meragukan kemampuan Karolin dan menganggapnya hanya sebagai boneka ayahnya. Dengan bantuan suaminya, seorang etnis Jawa terpandang, Karolin berusaha melengkapi basis Dayaknya dengan dukungan dari masyarakat Jawa.

Pasangan nominasi ketiga—Walikota Pontianak Sutarmidji dan Bupati Mempawah Ria Norsan—sama-sama muslim Melayu. Sutarmidji telah menjadi patron bagi sejumlah tokoh dan organisasi Islamis selama masa jabatannya di Pontianak,

dan banyak kelompok Islam utama yang berpengaruh di provinsi tersebut mendukung pencalonannya sebagai gubernur. Sutarmidji–Norsan mendapat dukungan dari Kesultanan Pontianak, Front Pembela Islam (FPI) dan lima partai politik: Golkar, Partai Nasional Demokrat (NasDem), Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura), Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) dan Partai Keadilan Sejahtera (PKS). Patut dicatat bahwa FPI dan PKS telah memainkan peran utama dalam mobilisasi kelompok Islamis yang mempengaruhi Pemilihan Gubernur Jakarta 2017.

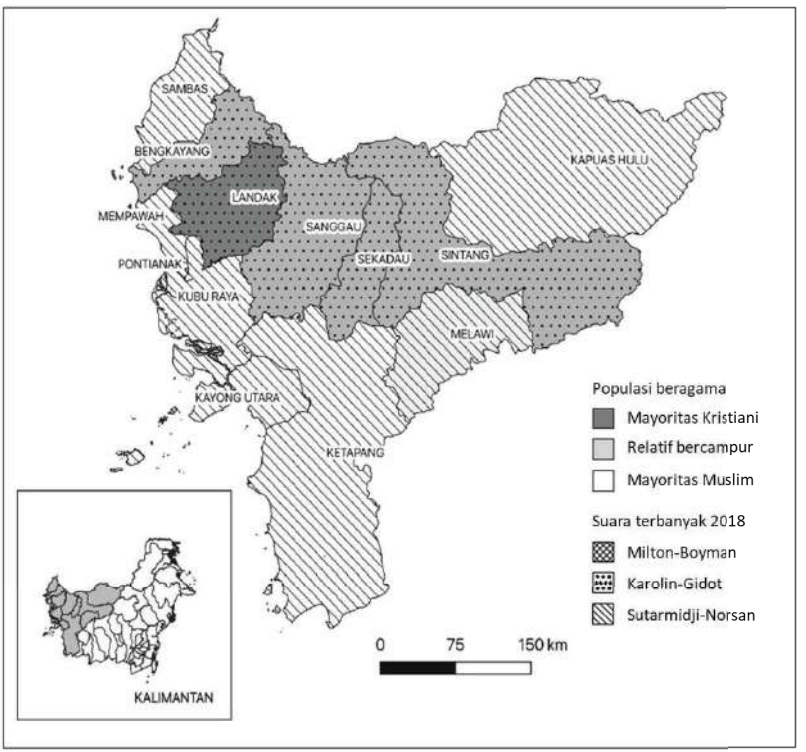
Oleh karena itu, Pemilihan Gubernur Kalimantan Barat 2018 mempertontonkan pembelahan etnis dan agama yang tajam antara dua pasangan calon terkuat tersebut, yang keduanya berupaya memperdalam polarisasi yang timbul guna mengkonsolidasikan basis dukungan masing-masing. Pada akhirnya, pasangan Muslim Melayu Sutarmidji dan Ria Norsan berhasil, dengan memenangkan 51,55 persen suara, sedangkan Karolin-Gidot 41,79 persen. Hal yang penting, distribusi suara untuk setiap pasangan sangat mencerminkan komposisi etnoreligius di setiap daerah. Gambar 16.1 menggambarkan keterkaitan yang kuat antara perolehan suara setiap pasangan calon dan komposisi agama di setiap kabupaten di Kalimantan Barat. Ini menunjukkan bahwa Sutarmidji-Norsan memenangkan wilayah mayoritas Muslim Melayu sedangkan Karolin-Gidot memenangkan wilayah mayoritas Kristen Dayak.

RUMOR DAN DISINFORMASI MENJELANG HARI PEMILIHAN

Penggunaan rumor dan disinformasi dalam mobilisasi politik bukanlah fenomena baru di Indonesia. Para ahli mengamati penggunaan rumor yang meluas dalam konflik Maluku Utara (Bubandt, 2008) dan di Kalimantan Barat selama akhir 1990-an (Human Rights Watch, 2001; International Crisis Group, 2001). Di era pra-media sosial, rumor menyebar dari mulut ke mulut atau melalui distribusi teks tertulis (pamflet, poster, dll.). Materi cetak membantu membentuk *'imajinasi politik konspirasi dan [memobilisasi] emosi dan orang-orang untuk melakukan*

kekerasan komunal ... [teks tertulis] mampu menarik dan membantu mengkonfirmasi imajinasi politik yang berbeda secara bersamaan' (Bubandt, 2008: 812). Pertumbuhan akses Internet dan teknologi komunikasi memungkinkan rumor dan disinformasi menyebar secara daring. Hal ini memungkinkan penyebaran rumor dengan cara yang lebih cepat dan lebih meyakinkan, karena seringkali disertai dengan foto dan video.

Gambar 16.1 Distribusi perolehan suara gubernur dan populasi berbasis agama menurut kota dan kabupaten, Kalimantan Barat, 2018



Menjelang pelaksanaan pemilihan gubernur, perpaduan dari kampanye kotor, pesan yang tidak proporsional, dan disinformasi digunakan secara luas oleh kedua belah pihak untuk mengobarkan ketegangan etnis dan agama yang telah tergurat dalam. Taktik-taktik ini dirancang untuk memobilisasi dukungan dari dalam basis pemilih etnoreligius mereka sendiri. Misalnya, selama masa kampanye, kelompok-kelompok Islam yang berpihak pada Sutarmidji menggunakan narasi yang mirip dengan yang digunakan dalam kasus Ahok sebagai imbauan bagi umat Islam untuk mendukung calon mereka. Mereka mengatakan bahwa muslim harus memilih muslim, dan mereka yang tidak mengikuti ajakan ini dianggap 'telah meninggalkan Islam; oleh karena itu, umat Islam lainnya tidak lagi berkewajiban untuk mensholati jenazah ketika mereka meninggal' (IPAC, 2018b: 4). Di kubu Karolin, dukungan politik juga terkait erat dengan identitas etnis Dayak dan non-muslim.

Dengan latar belakang yang penuh ketegangan ini, rumor dan disinformasi beredar luas. Misalnya, seorang pria ditangkap dan didakwa berdasarkan UU No. 11/2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik karena menyebut Karolin sebagai 'ratu porno' dengan merujuk pada tuduhan keterlibatannya dalam rekaman video seks yang bocor pada 2012 (Delik Kalbar, 2018). Pengaduan juga diajukan terhadap pendukung Karolin karena menyebarkan foto yang menggambarkan seorang tokoh Dayak Kristen sebagai fundamentalis Islam setelah dia menyatakan dukungan terhadap Sutarmidji (*Tribun Pontianak*, 2018a). Selain itu, seorang aktivis muslim dilaporkan ke polisi karena pernyataan di media sosial bahwa orang Dayak telah menjadikan rumah-rumah orang muslim sebagai target dengan menandainya menggunakan darah babi.

Satu video berperan besar meningkatkan ketegangan antara kedua belah pihak hanya beberapa hari sebelum pemilihan. Meskipun bukan contoh misinformasi atau disinformasi—videonya sendiri nyata—penyebarannya yang luas menciptakan atmosfer tempat berbagai rumor yang tersebar luas selama dan

setelah kampanye pemilu memiliki gaung yang lebih besar. Potongan video yang bocor pada 5 Juni 2018 menunjukkan Cornelis berpidato dalam pertemuan internal Dayak, ia menegaskan bahwa muslim non-Dayak adalah 'penjajah' di Kalimantan Barat: "*Kita orang Dayak sudah terlalu lama dijajah oleh kerajaan-kerajaan [luar], dimulai dengan raja-raja Majapahit, raja-raja Sriwijaya. Yang terburuk adalah kerajaan-kerajaan Melayu dan Islam, seperti halnya Belanda, mereka menjajah kita selama berabad-abad. Jadi, mentalitas kita adalah mentalitas budak*' (IPAC, 2018b: 5). Komunitas Islam sangat marah dan membingkai pernyataannya tersebut sebagai serangan terhadap Islam. Pada 26 Juni 2018, seorang aktivis muslim di bawah Forum Umat Islam Bersatu (FUIB) mengajukan laporan resmi terhadap Cornelis atas tuduhan penistaan dan ujaran kebencian. FPI mengangkat kasus ini ke protes nasional pada 6 Juli 2018 di Jakarta, mendesak polisi untuk menangkap Cornelis dan tokoh-tokoh lain yang dianggap mencemarkan nama baik Islam.

Peredaran rumor, disinformasi dan materi-materi penghasutan di Kalimantan Barat dapat dilihat sebagai mikrokosmos dari kampanye masif dan sistematis yang semakin mewarnai politik tingkat nasional di Indonesia. Ada kemungkinan bahwa 'pasukan siber' yang aktif di Kalimantan Barat telah berkolaborasi—atau menjadi bagian dari—tim tingkat nasional; hal ini kredibel mengingat sumber dan jenis narasi yang beredar di Kalimantan Barat terlihat sangat mirip dengan yang tersebar selama kampanye presiden tahun 2014 dan Pemilihan Gubernur Jakarta 2017.[30] Meskipun begitu, jelas pula bahwa rumor-rumor dan narasi-narasi juga diproduksi dan disebarkan oleh aktor-aktor individu dan kelompok-kelompok lokal masyarakat.

30 Wawancara dengan Edo Sinaga, Hoax Crisis Center, Pontianak, 18 Juni 2019.

KEKERASAN MENYEBAR DI LANDAK DAN MEMPAWAH

Sifat kampanye pemilihan gubernur yang terpolarisasi meningkatkan ketegangan komunal dan memperburuk kecemasan etnis dan agama yang mendalam. Dengan latar belakang ini, penyebaran rumor yang cepat—difasilitasi oleh media sosial—berkontribusi pada sejumlah insiden kekerasan, segera setelah pemilu.

Kekerasan yang pertama kali dilaporkan terjadi pada hari pemungutan suara—Rabu, 27 Juni 2018. Begitu pemungutan suara ditutup, penghitungan suara publik di TPS-TPS setempat mulai menunjukkan siapa yang menang di setiap kotak suara. Di desa Sambora yang mayoritas muslim Jawa, di Kabupaten Landak, Sutarmidji-Norsan memimpin dengan 1.055 suara dengan 597 suara untuk Karolin-Gidot. Sekelompok warga Dayak dari desa lain, yang berang karena sebagian besar masyarakat Jawa memilih Sutarmidji meskipun sebelumnya sudah berkomitmen untuk mendukung Karolin, menanggapi dengan marah penghitungan suara tersebut. Mereka membalik kotak suara dan merobohkan sejumlah sepeda motor, yang dengan cepat meningkatkan ketegangan komunal di dalam desa tersebut.[31] Ketegangan dipulihkan hanya setelah seorang warga Dayak terpandang di Sambora berbicara dengan pendukung Karolin dan meminta mereka untuk pergi.

Namun, hari-hari setelah pemilu menunjukkan terjadinya eskalasi lebih lanjut. Pada Kamis, 28 Juni—sehari setelah pemilu—sekelompok orang Dayak dari desa tetangga Salatiga dan Mandor naik sepeda motor ke Sambora, meneriakkan ancaman dan kata-kata kotor kepada penduduk setempat. Mereka meneriaki rumah-rumah orang Jawa: *'Bunuh orang Jawa! Sialan!'*[32] Polisi setempat

31 Wawancara dengan Daniel, polisi di Toho, 20 Juni 2019, dan wawancara dengan Mustafa, warga Sambora, Sambora, 24 Juli 2019.

32 Wawancara dengan Mustafa, warga Sambora, Sambora, 24 Juli 2019.

dan anggota militer menanggapi dengan berjaga di Sambora, sehingga membuat para provokator pergi.

Peristiwa ini juga mendorong peredaran rumor hasutan dengan cepat, melalui WhatsApp dan dari mulut ke mulut. Rumor segera menyebar di kalangan masyarakat Jawa dan muslim bahwa orang Dayak telah melancarkan serangan terhadap orang Jawa di Sambora, dan bahwa mereka berencana menyerang dan mengusir penduduk Jawa di bagian lain kabupaten tersebut. Sementara itu, beredar rumor di kalangan masyarakat Dayak yang menyebutkan bahwa orang Jawa di Sambora sedang berkonvoi untuk merayakan kemenangan kandidat muslim, dan secara terbuka mengejek orang Dayak atas kekalahan politik mereka. Rumor ini menyebar ke desa-desa tetangga, seperti Kepayang dan Anjongan, yang menyebabkan peningkatan ketegangan etnis dan agama yang dramatis. Untuk mengantisipasi penyerangan orang Dayak, beberapa warga Jawa bahkan mengungsi bersama keluarganya. Personel polisi dan tentara kemudian dikerahkan lebih luas untuk menjaga perdamaian, sementara pemimpin-pemimpin kelompok lokal membuat penghalang jalan untuk menjaga pintu masuk dan keluar desa-desa.

Namun, rumor hasutan terus menyebar dan meningkat intensitasnya. Pada Jumat siang, 29 Juni, rombongan pemuda Dayak berkumpul di terminal Ngabang di pusat pemerintahan Kabupaten Landak, 98 kilometer dari Sambora. Pemuda-pemuda ini kecewa dengan kekalahan Karolin dalam pemilihan gubernur, dan telah mendengar desas-desus tentang orang-orang Jawa yang merayakan kemenangan akan datang dari Sambora. Ditambah lagi, ada yang mengaku tersinggung dengan *meme* di media sosial yang mempermalukan Cornelis.[33] Dipicu oleh permusuhan kolektif ini, pertemuan yang awalnya santai berubah menjadi keributan saat massa menyembelih babi, membakar ban karet di jalan-jalan, dan merusak kios makanan Jawa di sekitar

33 Wawancara dengan Baron, loyalis Cornelis, 20 Juni 2019.

lapangan sepak bola Bardan (ProKalbar, 2018). Foto dan video kejadian tersebut dibagikan di grup Facebook dan WhatsApp, dan menarik perhatian media lokal dan nasional. Polisi Ngabang terpaksa memanggil Cornelis untuk menenangkan massa. Cornelis akhirnya setuju untuk berbicara dengan massa melalui telepon genggam, dan pesan-pesannya diteruskan kepada orang banyak melalui seorang polisi yang menggunakan pengeras suara.[34] Massa itu kemudian bubar, tetapi kebanyakan orang Jawa tetap tinggal di dalam rumah sepanjang malam, cemas akan kemungkinan datangnya serangan yang lebih besar lagi.

Pada sore yang sama, kekerasan serupa terjadi di Karangan, sebuah desa di perbatasan Kabupaten Mempawah dan Landak dengan komposisi etnis campuran, termasuk Dayak, Melayu, dan Jawa. Sekali lagi, kemenangan Sutarmidji di TPS setempat membangkitkan kemarahan orang Dayak terhadap tetangga muslim mereka. Sekelompok orang Dayak berkumpul di pasar Karangan, membakar ban karet di jalan-jalan dan melantunkan teriakan dan ejekan yang mengintimidasi. Peristiwa ini memperburuk ketakutan warga muslim yang telah menerima rumor sebelum pilkada bahwa orang Dayak berencana membunuh semua muslim dan Melayu dengan alasan bahwa mereka adalah 'penjajah'.[35] Pada tanggal 29 dan 30 Juni, sebagian besar penduduk Melayu warga Karangan meninggalkan rumah mereka, dengan lebih dari 200 orang mengungsi di pangkalan militer terdekat.

Dengan cara ini, selama beberapa hari, ketegangan terus meningkat meskipun ada upaya intervensi oleh polisi dan elite politik yang berusaha menenangkan situasi dengan seruan untuk tenang dan rekonsiliasi. Kapolda Kalbar, Didi Haryono, memprakarsai komunikasi dengan Karolin dan Cornelis, meminta mereka untuk mengendalikan pendukungnya.[36] Didi juga meyakinkan Cornelis bahwa pendukung Sutarmidji tidak

34 Wawancara dengan Bowo Gede, Kepala Polisi Landak, 21 Juni 2019.

35 Wawancara dengan Sjarif, warga Melayu, Karangan, 20 Juni 2019.

36 Wawancara dengan Didi Haryono, Kepala Polisi Kalimantan Barat, 19 Juni 2019.

akan menciptakan eskalasi lebih lanjut dengan melakukan unjuk rasa melawan orang Dayak. Pada 30 Juni, Cornelis akhirnya setuju untuk mengeluarkan siaran pers yang menyerukan penghentian mobilisasi etnis (*Tribun Pontianak*, 2018b), dan Didi dapat menerbangkan Karolin dan Cornelis ke Landak dengan helikopter polisi untuk mengadakan upacara perdamaian dengan para pendukung Karolin. Pesan-pesan media sosial yang dibagikan di Facebook dan WhatsApp memang berperan penting dalam menyebarkan instruksi dari Cornelis dan Karolin untuk meredakan ketegangan, namun keputusan untuk membawa Karolin dan Cornelis ke lokasi konflik menunjukkan bahwa kehadiran fisik sang pemimpin tetap menjadi sarana yang penting dalam meredam kemarahan dan mencegah kekerasan. Kombinasi dari aktivitas langsung dan tatap muka ini dan komunikasi cepat yang dimungkinkan oleh media sosial tampaknya telah memainkan peran penting dalam mencegah kekerasan yang lebih parah. Terutama, rekaman upacara perdamaian—yang menunjukkan keterlibatan Cornelis dan Karolin—di Landak disebarluaskan melalui media sosial, dan keputusan Karolin untuk mengakui kemenangan Sutarmidji membantu meredakan ketegangan di wilayah lain di provinsi tersebut.

Selama minggu pertama bulan Juli, tingkat ketenangan telah kembali ke Karangan. Warga kembali ke rumahnya setelah mendapat jaminan keamanan dari polisi setempat dan kelompok masyarakat Dayak utama, Dewan Adat Dayak (Tribun Pontianak, 2018c). Upacara perdamaian Dayak (pamabakng) dilakukan bersama oleh aparat kepolisian, tokoh masyarakat dan tokoh adat. Sekali lagi, upacara fisik dengan konotasi budaya yang signifikan memainkan peran penting dalam meredakan gesekan antar-komunitas, tetapi media sosial membantu memastikan bahwa pesan ketenangan, kedamaian, dan keterkendalian tersampaikan secara luas.

KAPAN RUMOR DAN DISINFORMASI MENGARAH PADA KEKERASAN?

Mengapa kekerasan meletus di Landak dan Mempawah, tapi tidak terjadi di bagian lain Kalimantan Barat? Korelasi antara rumor yang mempolarisasi dan pecahnya kekerasan terlihat jelas dari penelitian kami: di setiap desa yang mengalami kekerasan pasca-Pemilu 2018, warga melaporkan pernah mendengar rumor penyerangan terhadap orang Jawa atau penghinaan terhadap masyarakat Dayak. Rumor-rumor ini menyebar melalui mode komunikasi baik digital maupun analog: media sosial tidak diragukan lagi berperan, tetapi rumor juga menyebar dari mulut ke mulut saat orang-orang melakukan perjalanan antardesa atau berbicara dengan tetangga mereka. Oleh karena itu, kami dapat mengatakan dengan pasti bahwa media sosial memfasilitasi penyebaran rumor yang mempolarisasi, tetapi kami juga melihat bagaimana media sosial memfasilitasi penyebaran pesan yang menyerukan penghentian kekerasan.

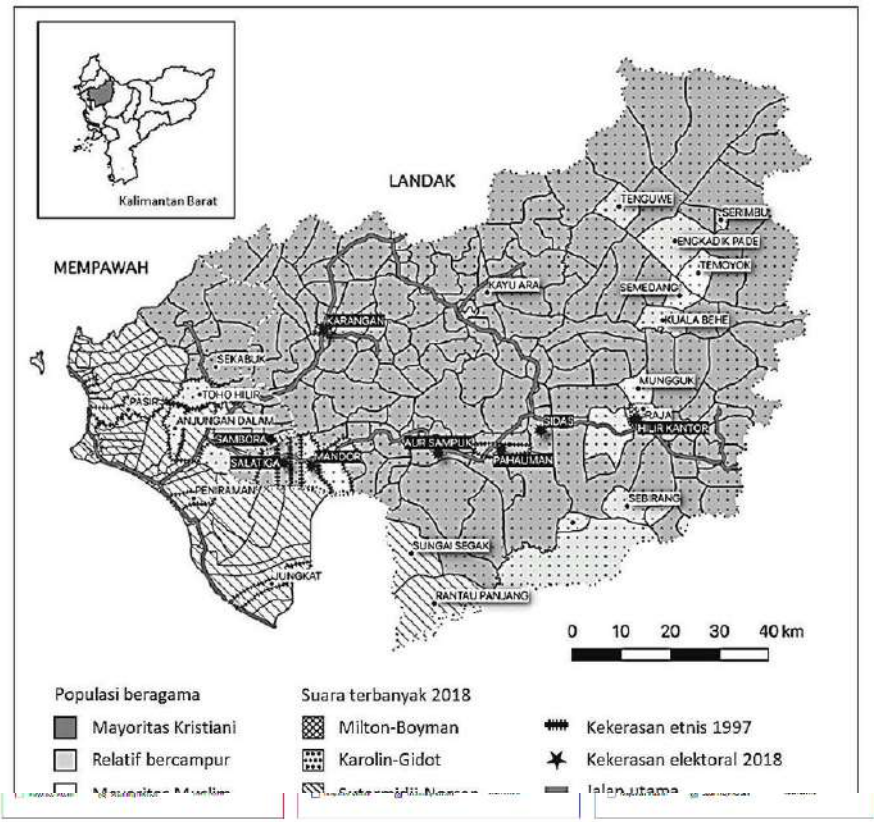
Penting untuk menelisik aspek-aspek lain ketika menjelajahi batas-batas media sosial dalam mempromosikan kekerasan politik. Kami menemukan bahwa rumor yang memecah belah tersebar jauh lebih luas melampaui wilayah di mana ketegangan meningkat menjadi kekerasan dan intimidasi skala besar. Dengan kata lain, tidak semua desa yang terkena rumor mengalami kekerasan komunal. Oleh karena itu, jelas bahwa paparan rumor saja tidak cukup untuk menimbulkan konflik komunal: melainkan, berbagai faktor berperan untuk mengurangi atau memperburuk dampak rumor.

Rumor dan disinformasi jauh lebih mungkin untuk memicu respons dalam bentuk kekerasan dalam kondisi berikut: ketika informasi seperti itu ditargetkan pada pihak yang kalah dalam kontestasi elektoral; di sebuah lingkungan yang terbelah secara politik; yang warganya memiliki akses Internet yang baik; dan,

yang paling penting, di daerah yang belum lama ini pernah mengalami kekerasan etnis dan agama. Temuan-temuan ini menunjukkan bahwa daerah pasca-konflik sangat rentan terhadap pecahnya kekerasan baru ketika dihadapkan pada rumor politik dan disinformasi yang menghasut. Dengan kata lain, peran media sosial dalam memprovokasi kekerasan terbukti merupakan faktor sekunder: media sosial mungkin telah memfasilitasi penyebaran rumor, disinformasi, dan misinformasi, tetapi sejauh mana proses ini menghasilkan konflik sangat bergantung pada warisan kekerasan komunal. Media sosial tidak mengarah pada 'penyebaran' kekerasan, tetapi—berpotensi—meningkatkan kemungkinan munculnya konflik dalam wilayah geografis tertentu yang ditentukan oleh keterpaparan mereka di masa lalu terhadap kekerasan. Di Landak dan Mempawah, sejarah kekerasan komunal sering dikaitkan dengan komunitas yang beragam etnis dan agama tempat keluhan-keluhan ekonomi, sosial dan politik mungkin lebih mudah dilapiskan ke dalam indikator identitas ini.

Untuk menggambarkan temuan kami, kami memetakan lokasi desa-desa di Landak dan Mempawah yang terpapar rumor Pemilu 2018 dan melakukan *geocoding* berdasarkan beberapa dimensi (Gambar 16.2). Pertama, proporsi penduduk muslim dan kristiani dalam populasi masing-masing desa ditunjukkan dengan gradasi skala abu-abu. Kedua, setiap desa diberi kode sesuai kandidat pemenang Pemilu 2018 yang ditandai dengan isian garis dan titik. Ketiga, kami membedakan antara desa yang terkena dampak kekerasan pasca-Pemilu 2018, yang diidentifikasi menggunakan label hitam, dan desa yang tetap damai, yang diberi label putih. Terakhir, kami menyoroti perbatasan desa yang mengalami kekerasan etnis di akhir 1990-an.

Gambar 16.2 Distribusi perolehan suara gubernur, populasi berdasarkan agama, dan insiden kekerasan, Landak dan Mempawah, 2018



Hal pertama yang perlu diperhatikan adalah bahwa peta *geocode* ini menunjukkan pola pemberian suara pemilih (*voting*) yang cukup konsisten berdasar pembelahan etnoreligius. Landak (di sebelah kanan) adalah wilayah mayoritas Dayak Kristen yang

dimenangkan oleh Karolin, tetapi di dalamnya ada beberapa desa yang didominasi muslim Melayu dan Jawa yang dimenangkan oleh Sutarmidji. Sementara itu, Mempawah (di sebelah kiri) adalah mayoritas muslim Melayu, tetapi memiliki dua kecamatan berpopulasi majemuk, meskipun mayoritasnya adalah Dayak, di dekat perbatasan dengan Landak. Di kecamatan-kecamatan ini, kami melihat pola desa-desa yang penduduknya mayoritas beragama Kristen Dayak mendukung Karolin, sedangkan desa-desa Jawa yang penduduknya mayoritas beragama Islam memilih Sutarmidji.

Hal kedua, yang lebih penting, yang muncul dari peta ini adalah bahwa desa-desa yang paling terkena dampak kekerasan pasca-Pemilu 2018 adalah desa-desa yang penduduknya majemuk, terdiri dari campuran etnis dan agama, serta pernah mengalami konflik kekerasan, seperti Karangan dan beberapa desa di Kecamatan Ngabang. (misalnya Hilir Kantor dan Hilir Tengah). Desa-desa ini terkonsentrasi di daerah perbatasan, dekat jalan raya, atau di pusat kecamatan. Perlu dicatat, area ini umumnya memiliki jangkauan Internet yang baik, berpotensi meningkatkan keterpaparan mereka terhadap rumor secara daring; namun, dalam banyak kasus, mereka juga lebih mudah diakses melalui jalan darat dan oleh karena itu lebih mungkin dikunjungi oleh orang luar. Di desa-desa ini, mobilisasi Dayak untuk menanggapi rumor lebih cepat dan berskala lebih besar. Sementara itu, warga Melayu dan Jawa yang terpapar rumor akan terjadinya kekerasan Dayak lebih cenderung menanggapi ancaman ini dengan serius dan meninggalkan rumah mereka.

Sebaliknya, desa-desa yang dipengaruhi oleh rumor tetapi tidak mengalami kekerasan atau kepanikan komunal, dalam banyak kasus, merupakan komunitas yang relatif homogen. Seringkali mereka diperlengkapi untuk membela diri atau menikmati perlindungan dari patron politik yang kuat. Misalnya, Karolin kalah di Serimbu dan Raja tetapi desa-desa ini terhindar dari balas dendam dengan kekerasan, kemungkinan besar akibat

kedekatan mereka dengan Kesultanan Pontianak. Desa-desa campuran dengan hubungan antaretnis yang bersahabat—yang tidak terpengaruh oleh warisan konflik kekerasan pada akhir 1990-an—juga relatif aman. Di desa-desa tersebut, warga Dayak bahkan melindungi tetangga Jawa dan Melayu mereka dari ancaman luar.

Menariknya, Karolin menang di banyak daerah yang mayoritas penduduknya beragama Islam, seperti Mungguk, Temoyok, Sebirang dan Kayu Ara. Di Sebirang, misalnya, Sutarmidji hanya memperoleh 7 persen suara meskipun 47 persen penduduknya muslim. Kami percaya bahwa banyak muslim memilih Karolin karena mereka khawatir kekalahannya dapat menyebabkan pembalasan yang kejam. Penduduk Madura dan Jawa di satu desa terpencil melaporkan bahwa mereka lebih suka memilih Sutarmidji, tetapi takut hal itu akan mengakibatkan pengusiran paksa dari rumah dan tanah mereka. Akhirnya, mereka memilih Karolin untuk menghindari dampak kekerasan. Ini menyiratkan bahwa rumor dan ancaman yang disebarluaskan sebelum pemilihan umum mungkin telah memainkan peran signifikan dalam terbentuknya perilaku memilih sebelum hari pemilihan di komunitas yang rentan. Namun, kami yakin diperlukan penelitian tambahan atas fenomena ini sebelum kesimpulan konkret dapat diambil.

Temuan yang secara khusus ingin kami garisbawahi adalah pola kekerasan di Kalimantan Barat pasca-pemilihan gubernur tahun 2018 menunjukkan bahwa paparan rumor maupun hasil pemilu tertentu tidak cukup untuk menyebabkan pecahnya kekerasan; melainkan, desa-desa yang rentan terhadap kekerasan politik adalah desa-desa yang memiliki warisan konflik etnis di masa lalu dan pernah mengalami paparan terhadap politik identitas yang memecah belah sebelumnya. Memang, banyak daerah yang rumor memicu kekerasan juga menjadi titik-titik

kekerasan massal meledak di akhir 1990-an, seperti Mandor,[37] Ngabang dan Pahauman.[38]

Senada dengan itu, di tempat-tempat seperti Karangan[39] konflik-konflik lama terus-menerus berulang, dan seolah-olah terjebak dalam siklus polarisasi berbasis identitas, rumor, dan konflik komunal. Setahun sebelum pemilu, di akhir Ramadhan 2017, ketegangan komunal meletus di Karangan setelah seorang perempuan Dayak dibunuh oleh suaminya yang muslim. Desas-desus beredar bahwa korban telah dimutilasi dan dimasukkan ke dalam karung, dan beberapa anggota komunitas Dayak terhasut untuk membalas dendam terhadap tetangga muslim Melayu mereka. Kebanyakan orang Melayu di Karangan meninggalkan rumah mereka, dan pasukan keamanan lokal ditempatkan dalam siaga tinggi untuk menanggapi kemungkinan meletusnya kekerasan. Sekali lagi, elite lokal memainkan peran sentral dalam menyelesaikan konflik ini, dengan penguasa lokal—termasuk Karolin, yang saat itu menjabat sebagai Bupati Landak; Kapolsek Landak; komandan militer lokal; serta tokoh Dayak lainnya—datang ke Karangan untuk menenangkan massa.

Setelah Pemilihan Gubernur 2018, intervensi para pemimpin dan otoritas lokal, dan partisipasi dalam upacara arbitrase simbolik dan adat, tampaknya merupakan cara yang sangat efektif untuk menyelesaikan pecahnya kekerasan komunal yang dipicu oleh penyebaran rumor. Untuk meredakan ketegangan, para pemimpin lokal dan warga desa di beberapa tempat melakukan

37 Mandor tetap menjadi benteng bagi Cornelis dan Karolin. Pada 1997, kekerasan massal yang melibatkan Dayak dan Madura meletus di Salatiga dan beberapa desa lain di kecamatan ini, menewaskan sekitar 250 orang dan membakar 579 rumah warga Madura (Sistem Pemantauan Kekerasan Nasional, NVMS).

38 Ngabang terletak sekitar 90 kilometer dari Mandor. Di jalan utama yang menghubungkan kedua desa tersebut, Aur Sampuk, Pahauman dan Sidas juga mengalami ketegangan. Kekerasan terhadap orang Madura juga terjadi di Pahauman dan beberapa desa di Sengah Temila pada 1997. Sekitar 155 orang Madura tewas, ratusan luka-luka dan 180 rumah orang Madura terbakar. Kekerasan serupa terjadi di Ngabang. Sekitar 49 warga Madura tewas dan 33 rumah warga Madura dibakar habis (NVMS).

39 Karangan terletak di Kabupaten Landak yang berbatasan dengan Mempawah. Pada 1997, ribuan orang Dayak dari Karangan menyerang orang Madura di Mempawah Hulu, Toho dan beberapa daerah lainnya.

pamabakng, sebuah ritual Dayak untuk menyelesaikan konflik yang juga memberikan sanksi adat yang berat kepada mereka yang kemudian melanggar perdamaian. Salah satu ritual semacam itu dilakukan di dekat desa Sambora, dan mendorong penurunan ketegangan komunal dengan cepat. Sebaliknya, di Karangan—yang mengalami kekerasan komunal paling parah—elite lokal tidak melakukan ritual semacam ini. Tidak adanya rekonsiliasi yang dipimpin oleh elite mungkin telah berkontribusi pada kualitas ketegangan komunal yang lebih ekstrem dan berkepanjangan di desa ini.

Temuan penting terakhir dari penelitian kami berkaitan dengan hubungan antara rumor dan konflik di tingkat lokal dan nasional. Terlepas dari konteks demografi, sejarah, dan sosial tertentu yang membentuk sifat dan dampak rumor dalam Pemilihan Gubernur Kalimantan Barat 2018, kasus ini tidak dapat sepenuhnya lepas dari lanskap politik nasional di tahun 2018. Studi menunjukkan bagaimana intoleransi dimobilisasi melalui media sosial di pemilihan gubernur Jakarta tahun 2017 oleh koalisi petahana dan kubu penantangnya yang didukung kelompok Islamis (Lim, 2017), serta dampak kontestasi elektoral tersebut terhadap meningkatnya polarisasi di antara warga Indonesia di luar ibu kota (Mietzner dan Muhtadi, 2019). Kami melihat pola serupa juga berlangsung di Kalimantan Barat. Mengikuti model yang digunakan oleh koalisi anti-Ahok di Jakarta, kubu Sutarmidji mempromosikan kampanye anti-Cornelis dan menyerukan penangkapan dan pemenjaraannya atas tuduhan penistaan agama. Di sisi lain, Cornelis dan tim kampanye Karolin menciptakan ketakutan akan adanya intrusi Islamis di kalangan non-muslim, dan bahkan bermain-main dengan sentimen Islamofobia sebagai cara untuk memobilisasi dan mempertahankan koalisi etnoreligius yang kuat.

Singkatnya, efek rumor daring telah disaring melalui lensa masalah lama dan memperburuk perpecahan yang sudah ada sebelumnya. Walaupun dua dekade telah berlalu sejak terjadinya kekerasan komunal yang dahsyat pada akhir 1990-an dan awal

2000-an, pemilihan gubernur tahun 2018 memberikan pengingat yang jelas bahwa konflik historis terus memiliki efek residu pada berfungsinya demokrasi. Kanal-kanal baru dan lebih efektif untuk menyebarkan rumor dan disinformasi memiliki konsekuensi yang merusak dalam komunitas pasca-konflik ini, dan oleh karenanya membutuhkan perhatian khusus dan upaya penurunan ketegangan (de-eskalasi) dari para pemimpin masyarakat, pemerintah dan organisasi non-pemerintah. Namun, kebijakan pemerintah yang membatasi akses Internet atau menutup media sosial terlalu membesar-besarkan peran media digital dalam memicu merebaknya kekerasan, dan berisiko meresepkan solusi yang salah dengan menempatkan gejala dari konflik berbasis identitas sebagai faktor penyebab.

KESIMPULAN

Penggunaan rumor politik yang memecah belah adalah strategi lama dalam politik elektoral Indonesia, tetapi kemajuan teknologi telah berfungsi sebagai katalisator untuk penyebarannya yang lebih cepat dan efisien. Baik di tingkat nasional maupun daerah, para kandidat politik semakin rutin menyebarkan rumor dan disinformasi sebagai upaya mengamankan keuntungan elektoral yang tipis. Selain itu, praktik-praktik ini sering berlanjut setelah berakhirnya proses kontestasi elektoral. Maraknya media sosial memudahkan penyebaran rumor untuk mengaburkan hasil pemilu, mengancam lawan politik, mengamankan posisi dalam proses tawar menawar politik, dan memenangkan konsesi dari pemenang kontestasi. Sementara itu, petahana dan kandidat pemenang kontestasi menggunakan propaganda dan pasukan pendengung media sosial untuk mengalihkan perhatian publik dari masalah-masalah kebijakan yang lebih penting, menekan kritik, dan memanipulasi opini masyarakat.

Namun, efektivitas rumor berbasis media sosial, dan khususnya sejauh mana rumor tersebut dapat memicu pecahnya kekerasan, tampaknya bergantung pada keberadaan berbagai faktor lain. Studi kami tentang Pemilihan Gubernur Kalimantan Barat 2018 mengungkapkan adanya tantangan tambahan

terhadap kualitas dan stabilitas demokrasi di Indonesia yang lebih luas. Secara khusus, berbaurnya wacana tingkat nasional yang terpolarisasi (yang menentukan Pemilihan Gubernur Jakarta 2017) dan ketegangan etnoreligius lokal yang telah berlangsung lama menghasilkan lingkungan keamanan yang bergejolak selama Pemilihan Gubernur Kalimantan Barat 2018. Masuknya kelompok-kelompok militan dengan orientasi keagamaan sempit seperti FPI ke dalam lingkungan elektoral yang sangat terpolarisasi membantu meningkatkan ketegangan dan mendorong munculnya taktik *chauvinistic* dan agresif yang sama dari kubu Dayak Kristen. Di wilayah dengan sejarah kekerasan politik, penyebaran rumor yang bermuatan etnis dan agama—melalui saluran daring dan luring—berkontribusi pada bangkitnya pola konflik, intimidasi, dan polarisasi sosial yang telah lama ada.

Saat polarisasi berbasis identitas menjadi lebih ekstrem, hasutan-hasutan yang menimbulkan ketakutan menjadi lebih dapat dipercaya; ini, pada gilirannya, memperburuk potensi kekerasan komunal. Dampak dari kampanye tingkat nasional yang terpolarisasi dan berbasis identitas—dan awan misinformasi yang provokatif serta rumor yang menyertainya—kemungkinan besar akan menjadi akut terutama di wilayah pasca-konflik seperti Kalimantan Barat. Jika mode kampanye ini terus dinormalisasi, prospek kekerasan terkait kontestasi elektoral tampaknya pasti akan meningkat. Namun, penting untuk tidak melebih-lebihkan peran teknologi komunikasi yang sedang berkembang dalam menyebabkan kekerasan politik, dan menghargai kompleksitas faktor-faktor yang berkontribusi pada pecahnya konflik politik seperti yang terlihat di Kalimantan Barat.

REFERENSI

Ananta, A., E.N. Arifin, M.S. Hasbullah, N.B. Handayani, dan A. Pramono. 2015. *Demography of Indonesia's Ethnicity*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS).

Arun, C. 2019. 'On WhatsApp, rumours, and lynchings'. *Economic & Political Weekly* 54(6): 30–5.

Aspinall, E., S. Dettman, dan E. Warburton. 2011. 'When religion trumps ethnicity: a regional election case study from Indonesia'. *South East Asia Research* 19(1): 27–58.

Banaji S., R. Bhat, A. Agarwal, N. Passanha, dan M.S. Pravin. 2019. *WhatsApp Vigilantes: An Exploration of Citizen Reception and Circulation of WhatsApp Misinformation Linked to Mob Violence in India*. London: London School of Economics dan Political Science.

Bradshaw, S. dan P.N. Howard. 2019. 'The global disinformation order: 2019 global inventory of organised social media manipulation'. Working Paper 3. Oxford: Computational Propaganda Research Project. https://comprop.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/93/2019/09/CyberTroop-Report19.pdf

Bubandt, N. 2008. 'Rumors, pamphlets, and the politics of paranoia in Indonesia'. *Journal of Asian Studies* 67(3): 789–817.

CIPG (Centre for Innovation Policy and Governance). 2019. 'Di balik fenomena buzzer: memahami lanskap industri dan pengaruh buzzer di Indonesia'. Jakarta: CIPG.

Davidson, J.S. 2008. *From Rebellion to Riots: Collective Violence on Indonesian Borneo*. Madison, WI: University of Wisconsin Press.

Delik Kalbar. 2018. 'Diduga menistakan agama, akun Facebook GR dipolisikan'. *Delik Kalbar*, 19 Juni. https://delikkalbar.com/2018/06/19/diduga-menistakan-agama-akun-facebook-gr-dipolisikan/

Hartriani, J. dan S.B.E. Wardani. 2014. 'Politik etnis pada masa pemerintahan gubernur Cornelis di Kalimantan Barat tahun 2007 hingga 2013'. Depok City: FISIP UI. http://lontar.ui.ac.id/naskahringkas/2016-06/S55870-Jeany%20 Hartriani

Horowitz, D.L. 2001. *The Deadly Ethnic Riot*. Berkeley, CA: University of California Press.

Human Rights Watch. 2001. 'Indonesia: the violence in Central Kalimantan (Borneo)'. HRW World Report, 28 Februari. https://www.hrw.org/legacy/ backgrounder/asia/borneo0228.htm

Idris, I.K. 2019a. 'More responsive journalism—not social media ban—is needed to fight disinformation in Indonesia'. *The Conversation*, 24 Mei. https:// theconversation.com/more-responsive-journalism-not-social-media-ban-is-needed-to-fight-disinformation-in-indonesia-117604

Idris, I.K. 2019b. 'The internet shutdown in Papua threatens Indonesia's democracy and its people's right to free speech'. *Jakarta Post*, 2 September. https://www.thejakartapost.com/academia/2019/09/02/the-internet-shutdown-in-papuathreatens-indonesias-democracy-and-its-peoples-right-to-free-speech.html

International Crisis Group. 2001. 'Communal violence in Indonesia: lessons from Kalimantan'. *ICG Asia Report* No. 18, 27 Juni. Jakarta dan Brussels: International Crisis Group.

IPAC (Institute for Policy Analysis and Conflict). 2018a. 'The West Kalimantan election and the impact of the anti-Ahok campaign'. *IPAC Report* No. 43, 21 Februari. Jakarta: IPAC.

IPAC (Institute for Policy Analysis and Conflict). 2018b. 'Update on local election results in West Kalimantan and Papua'. *IPAC Report* No. 50, 16 Agustus. Jakarta: IPAC.

Jakarta Post. 2018. 'Indonesia, fourth highest number of Facebook users in the world'. *Jakarta Post*, 4 Maret. https://www.thejakartapost.com/life/2018/03/04/ indonesia-fourth-highest-number-of-facebook-users-in-the-world.html

Lamb, K. 2018. 'Muslim cyber army: a "fake news" operation designed to derail Indonesia's leader'. *The Guardian*, 13 Maret. https://www.theguardian.com/ world/2018/mar/13/muslim-cyber-army-a-fake-news-operation-designed-to bring-down-indonesias-leader

Lim, M. 2017. 'Freedom to hate: social media, algorithmic enclaves, and the rise of tribal nationalism in Indonesia'. *Critical Asian Studies* 49(3): 411–27.

Mietzner, M. dan B. Muhtadi. 2019. 'The mobilisation of intolerance and its trajectories: Indonesian Muslims' views of religious minorities and ethnic Chinese'. Dalam *Contentious Belonging: The Place of Minorities in Indonesia*, edited by G. Fealy dan R. Ricci, 155–74. Singapore: ISEAS – Yusof Ishak Institute.

Peluso, N.L. 2008. 'A political ecology of violence and territory in West Kalimantan'. *Asia Pacific Viewpoint* 49(1): 48–67.

Potkin, F. dan A.B. Da Costa. 2019. 'In Indonesia, Facebook and Twitter are "buzzer" battlegrounds as elections loom'. *Reuters*, 13 Maret. https://www.reuters.com/ article/us-indonesia-election-socialmedia-insigh/in-indonesia-facebook-and twitter-are-buzzer-battlegrounds-as-elections-loom-idUSKBN1QU0AS

ProKalbar. 2018. 'Sempat mencekam, Ngabang aman'. *ProKalbar*, 30 Juni. https://kalbar.prokal.co/read/news/2131-sempat-mencekam-ngabang-aman.html

Tanasaldy, T. 2007. 'Politik identitas etnis di Kalimantan Barat'. Dalam *Politik Lokal di Indonesia*, diedit oleh H.S. Nordholt dan G. van Klinken, 461–90. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia – KITLV.

Tribun Pontianak. 2018a. 'Mantan bupati Landak maafkan Yonas, adat "buat tangah" redam perselisihan'. *Tribun Pontianak*, 24 Mei. https://pontianak.tribunnews.com/2018/05/24/mantan-bupati-landak maafkan-yonas-adat-buat-tangah-redam-perselisihan

Tribun Pontianak. 2018b. 'Karolin minta masyarakat dan pendukungnya taat hukum serta menghormati proses demokrasi'.

Tribun Pontianak, 30 Juni. https://pontianak.tribunnews.com/2018/06/30/karolin-minta-masyarakatdanpendukungnnya-taat-hukum-serta-menghormati-proses-demokrasi?page=all

Tribun Pontianak. 2018c. 'Dapat jaminan keamanan 226 warga Karangan pulang kerumah, ini penjelasan kapolres Landak'.

Tribun Pontianak, 2 Juli. https://pontianak.tribunnews.com/2018/07/02/dapat-jaminan-keamanan-226-wargakarangan-pulang-kerumah-ini-penjelasan-kapolres-landak

17 Kekerasan elektoral di Indonesia 20 tahun setelah Reformasi

Risa J. Toha dan S.P. Harish

Selama dua dekade terakhir, Indonesia diakui sebagai negara demokrasi terbesar ketiga dan negara demokrasi muslim mayoritas terbesar di dunia. Pada 2019, Indonesia telah menjalankan empat pemilihan presiden, lima pemilihan parlemen dan ratusan pemilihan kepala daerah (pilkada) secara langsung dengan lancar. Selama bertahun-tahun, tingkat partisipasi pemilih dalam pemilihan umum (pemilu) di tingkat nasional mencapai sekitar 70 persen, dengan variasi yang lebih besar dalam pemilihan kepala daerah. Setelah pengunduran diri Soeharto pada 1998, Indonesia beralih ke sistem multipartai dengan ratusan ribu kandidat bersaing dalam banyak pemilihan legislatif dan eksekutif. Pada 17 April 2019, Indonesia menggelar pemilu paling rumit dalam sejarah. Dianggap sebagai salah satu pemilu serentak terbesar di dunia, Pemilu 2019 melibatkan lebih 80 persen dari 190 juta pemilih terdaftar, untuk memberikan suara mereka secara bersamaan untuk perwakilan dewan daerah, anggota parlemen, dan presiden di lebih dari 800.000 tempat pemungutan suara di seluruh Nusantara. Terlepas dari urusan logistik yang rumit, pemilu berjalan tanpa insiden kekerasan yang besar.

Terlepas dari keberhasilan ini, banyak pakar di Indonesia menyatakan keprihatinannya atas kualitas demokrasi dalam beberapa tahun terakhir (misalnya Aspinall, 2018; Hadiz, 2017; Lindsey, 2018). Meningkatnya tindakan keras pemerintah terhadap kritik dan politisasi identitas seputar pemilu (Warburton dan Aspinall, 2017), di antara indikator lainnya, dapat diidentifikasi sebagai gejala kemunduran demokrasi yang mengkhawatirkan. Meskipun pemilu nasional tahun 2019 berjalan lancar, pengumuman hasil pemilu tersebut beberapa minggu kemudian memicu protes dan kerusuhan selama dua hari dari pendukung Prabowo Subianto yang merenggut sepuluh nyawa dan melukai sedikitnya 200 orang (*BBC*, 2019; Halim, 2019). Pihak berwenang mengerahkan lebih dari 40.000 tentara, menangkap ratusan perusuh dan menutup akses media sosial selama beberapa hari untuk mencegah penyebaran berita bohong atau yang biasa disebut sebagai 'hoaks' dan 'berita palsu' (*Straits Times*, 2019). Saat ketertiban dipulihkan dalam beberapa hari, pihak berwenang mengklaim bahwa ledakan kekerasan itu sengaja direncanakan untuk mendiskreditkan hasil pemilu, dan berjanji untuk menyelidiki para provokator yang terlibat secara menyeluruh (Chan 2019).

Ledakan kekerasan pascapemilu ini menimbulkan beberapa pertanyaan penting: Sejauh mana kekerasan pemilu sering terjadi di Indonesia? Apa yang dapat ditunjukkan oleh pola-pola kekerasan pemilu kepada kita tentang kualitas demokrasi di negara ini? Apakah kerusuhan Mei 2019 menandai pergeseran ke lebih banyak kekerasan seputar pemilu di Indonesia?

Dalam bab ini, kami menggunakan kumpulan data Bank Dunia, *World Bank's National Violence Monitoring System (NVMS)*, kumpulan data terbaru tentang insiden kekerasan yang dilaporkan di surat kabar lokal, serta data asli kami yang mencakup pilkada dari tahun 2005 hingga 2013, untuk memeriksa pola kekerasan pemilu. Kami membuat tiga klaim utama. Pertama, kekerasan pemilu di Indonesia relatif jarang terjadi. Kekerasan pemilu merupakan sebagian kecil dari semua insiden yang dilaporkan

NVMS. Dibandingkan dengan negara demokrasi baru lainnya, Indonesia juga terlihat jauh lebih baik dalam hal tingkat kekerasan di sekitar pemilu. Kedua, meski kekerasan pemilu secara umum jarang terjadi di Indonesia, beberapa pemilu memiliki kecenderungan lebih tinggi untuk terjadi kekerasan dalam pemilu dibanding dengan pemilu lainnya. Data kami menunjukkan bahwa kekerasan pemilu terjadi (1) lebih umum di sekitar pilkada, sementara pemilu legislatif dan presiden cenderung mengalami insiden yang relatif sedikit; (2) lebih umum di daerah pasca konflik; (3) lebih mungkin ketika pemilihan sangat kompetitif; dan (4) lebih mungkin ketika identitas secara khusus dipolitisasi.

Ketiga, di provinsi berkonflik tinggi dengan data konsisten yang kami miliki (1998-2014), kami menemukan peningkatan kekerasan pemilu sejak 2008. Di sisi lain, di provinsi berkonflik rendah (2005-2014), tingkat kekerasan pemilu relatif stabil dari waktu ke waktu, dengan sedikit lonjakan sekitar tahun 2014. Dengan melihat lebih dekat mobilisasi massa seputar pemilihan presiden sejak 2014, menunjukkan bahwa politisasi identitas menjadi lebih umum dalam politik nasional. Secara keseluruhan, kami menemukan bahwa kekerasan pemilu telah meningkat dalam beberapa tahun terakhir, terutama dalam pemilu di mana identitas dipolitisasi.

Fakta bahwa kekerasan pemilu jarang terjadi di Indonesia dapat ditafsirkan sebagai tanda harapan bagi kesehatan demokrasi secara keseluruhan. Dalam sebagian besar pemilu di Indonesia, pesaing dan pemilih sama-sama menerima keabsahan pemilu sebagai prosedur untuk menentukan pilihan politik mereka. Meskipun demikian, insiden kekerasan pemilu yang terjadi, baik di sekitar pertarungan lokal maupun nasional, menunjukkan bahwa pemilih rentan terhadap politisasi identitas, dan, terutama dalam beberapa tahun terakhir, aktor strategis memandang mobilisasi kekerasan sebagai alat yang berguna untuk mengartikulasikan tuntutan dan untuk menekan pemerintah menampung kepentingan mereka.

YANG KITA KETAHUI SEJAUH INI TENTANG KEKERASAN PEMILU

Dalam demokrasi pemilu yang sehat, pemilihan seharusnya menjadi landasan utama untuk mengumpulkan preferensi politik pemilih dengan cara yang damai. Namun, di banyak belahan dunia, pemilihan juga bisa penuh kekerasan.

Banyak ahli tentang kekerasan pemilu mengadopsi kerangka instrumentalis dan memperlakukan kekerasan sebagai salah satu alat yang digunakan aktor politik strategis untuk mengamankan kepentingan politik mereka. Penyebaran kekerasan pemilu yang strategis—secara luas didefinisikan sebagai 'tindakan atau ancaman pemaksaan, intimidasi, atau perusakan fisik untuk memengaruhi proses pemilu atau yang muncul dalam konteks persaingan pemilu' (Sisk, 2008)—dapat terjadi sebelum atau setelah pemilu. Menjelang pemilu yang kompetitif, aktor strategis menggerakkan kekerasan pemilu untuk membentuk preferensi dan partisipasi politik pemilih yang menguntungkan mereka. Ketika hasil pemilu dianggap mengecewakan atau curang, aktor politik yang sakit hati dapat memobilisasi kekerasan untuk memprotes hasil pemilu dan untuk memberikan pengaruh terhadap tuntutan mereka (Beaulieu, 2014).

Ada banyak bukti empiris yang mendukung gagasan bahwa kekerasan digunakan secara strategis untuk membentuk hasil pemilu dengan membentuk keterlibatan politik pemilih. Dalam studi lintas nasionalnya, Hafner-Burton dkk. (2014) menunjukkan bahwa kandidat petahana lebih cenderung menggunakan kekerasan untuk mengintimidasi pendukung oposisi ketika hasil pemilu kurang pasti. Sebuah studi di negara-negara Afrika sub-Sahara menemukan bahwa pemilih yang berpengetahuan, yang kurang mudah dibujuk oleh seruan kampanye politisi daripada pemilih yang tidak mendapat informasi, melaporkan tingkat ketakutan yang lebih besar akan kekerasan di sekitar pemilihan, dan kurang cenderung untuk berpartisipasi dalam pemilihan (Borzyskowski dan Kuhn, 2014). Di seluruh pemilihan kota di Meksiko, jumlah pemilih cenderung lebih rendah di kota yang lebih terpapar kekerasan (Trelles dan Carreras, 2012).

Menggunakan logika serupa, Fjelde dan Höglund (2016) berpendapat bahwa pemilu di negara-negara dengan sistem pemilu majoritarian cenderung memiliki tingkat kekerasan pemilu yang lebih tinggi karena pemilu membawa taruhan yang jauh lebih besar ketimbang kontestasi dengan sistem proporsional. Dalam sistem pemilihan majoritarian, partai yang kalah tidak mendapatkan perwakilan apa pun dalam pemerintahan yang menang. Dalam sistem proporsional, pihak yang kalah masih dapat diwakili dalam pemerintahan koalisi (Lijphart 1977). Satu implikasi langsung yang dapat diambil dari studi-studi ini adalah bahwa pemilu yang kompetitif dan berisiko tinggi secara politik akan lebih rentan terhadap mobilisasi kekerasan.

Selain membentuk partisipasi pemilih dan preferensi politik dalam pemilu, kekerasan juga efektif dalam membentuk dan memperkuat koalisi pemenang. Dalam menjelaskan pola kerusuhan antara umat Hindu dan muslim di India, Wilkinson (2004) berpendapat bahwa politisi strategis membiarkan kekerasan terjadi di tempat-tempat tertentu untuk mendorong pemilih memilih menurut garis etnis dan membantu mereka mengamankan kemenangan. Dengan kata lain, dengan mengaktifkan loyalitas pemilih kepada komunitas berbasis identitasnya, kekerasan berperan sebagai alat mobilisasi yang mendorong pemilih untuk memilih kandidat rekan etniknya. Di luar rekayasa kekerasan yang dibentuk dengan sengaja agar pemilih utama berpikir sesuai garis etnis dalam keputusan pemungutan suara mereka, politisi dalam konteks etnis yang beragam, terkadang mengandalkan seruan etnis untuk memobilisasi pemilih sesuai garis etnis (Reilly, 2002). Dengan adanya temuan penelitian ini, dapat diperkirakan bahwa pemilu di lingkungan etnis yang majemuk bisa rentan terhadap kekerasan.

Di luar insentif strategis, para ahli juga melacak kekerasan di sekitar pemilu hingga faktor struktural seperti efek dari konflik sebelumnya. Para ahli konflik, misalnya, berpendapat bahwa para pejuang yang telah didemobilisasi namun tidak terintegrasi dalam pasar tenaga kerja dalam pengaturan pasca-konflik menjadi spesialis konflik yang bisa disewa, yang dapat merekayasa kekerasan untuk kepentingan patron mereka (Colombo dkk. 2019).

Dalam satu studi tentang negara-negara yang pernah mengalami perang saudara, Brancati dan Snyder (2011) menunjukkan bahwa pemilu yang terburu-buru meningkatkan kerentanannya terhadap kekerasan. Studi-studi ini menunjukkan bahwa pemilu di lingkungan pasca-konflik lebih mungkin mengalami kekerasan pemilu.

Temuan dari studi komparatif ini menunjukkan bahwa keberagaman etnis, negara-negara pasca-konflik dengan pemilihan yang kompetitif dan lembaga pemilu yang lemah akan rentan terhadap ledakan kekerasan pemilu. Indonesia memiliki banyak karakter dari hal tersebut: pemilihan seringkali sangat kompetitif, banyak wilayah di negara ini memiliki tingkat keragaman etnis dan agama yang tinggi dan beberapa kantong wilayah mengalami konflik kekerasan selama tahun-tahun transisi demokrasi. Ada juga mobilisasi identitas etnoreligius yang lebih banyak dalam pemilihan besar lokal dan nasional dalam beberapa tahun terakhir. Pada bagian selanjutnya, kami akan membahas data dan pendekatan analitik kami untuk mengkaji apakah kasus Indonesia sesuai dengan ekspektasi yang telah digambarkan dalam literatur.

DESKRIPSI DATA

Untuk memeriksa pola kekerasan pemilihan, kami mengandalkan NVMS, satu kumpulan data kekerasan komunal di Indonesia dari tahun 1997 hingga 2014. Kumpulan data tersebut dikumpulkan oleh tim peneliti Bank Dunia yang membaca lebih dari seratus sumber berita lokal dan mengodekan insiden kekerasan komunal yang terlaporkan. Kumpulan data menginformasikan lokasi, waktu, deskripsi, cedera, korban jiwa, aktor dan sejumlah variabel lain yang terkait dengan kekerasan komunal dan mengkategorikan insiden tersebut ke dalam berbagai jenis kekerasan komunal. Kumpulan data tersebut awalnya hanya melacak insiden yang dilaporkan di surat kabar lokal di delapan provinsi 'konflik tinggi' (Aceh, Papua, Papua Barat, Maluku, Maluku Utara, Kalimantan Tengah, Kalimantan Barat, dan Sulawesi Tengah)

sebelum diperluas cakupannya pada 2005 hingga mencakup delapan provinsi 'konflik rendah' (Sumatera Utara, Lampung, Jabodetabek, Jawa Timur, Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur, Sulawesi Selatan dan Sulawesi Utara) (Barron dkk., 2016). Pada 2014, cakupan NVMS diperluas lagi, kali ini mencakup surat kabar lokal di seluruh negeri (NVMS, 2014).

Kategori kekerasan komunal di NVMS adalah konflik yang terkait dengan sumber daya, pemerintahan, pemilihan dan pengangkatan, separatisme, bentrokan berbasis identitas, konflik keadilan rakyat, penegakan hukum, kejahatan dengan kekerasan, kekerasan dalam rumah tangga dan jenis kekerasan lainnya. Setiap insiden dalam kumpulan data dilengkapi dengan narasi peristiwa yang disertakan oleh pembuat kode NVMS berdasarkan artikel yang mereka baca di surat kabar lokal yang dijadikan sampel. Secara total, NVMS melaporkan 148.541 insiden dari semua jenis kekerasan komunal dari tahun 1997 hingga 2014.

Sepengetahuan kami, hingga saat ini kumpulan data ini tetap menjadi perangkat data terbaik tentang kekerasan komunal yang tersedia, dan merupakan satu-satunya yang memungkinkan kami untuk memeriksa pola kekerasan pemilu dalam jangka waktu yang begitu lama dan di seluruh wilayah Indonesia. Meskipun demikian, perlu dicatat bahwa kumpulan data berhenti pada 2014, dan karena itu analisis kami berdasarkan kumpulan data NVMS tidak termasuk serangan kekerasan pemilu sejak 2014. Di bagian akhir bab ini kami melengkapi temuan kami yang berasal dari kumpulan data NVMS dengan wawasan kualitatif tentang perkembangan pasca-2014 dalam kekerasan pemilu; secara khusus, kami menekankan cara-cara yang mobilisasi jalanan—baik secara damai maupun dengan kekerasan—telah muncul sebagai cara untuk memengaruhi preferensi pemilu pemilih.

POLA KEKERASAN YANG LUAS SEPUTAR PEMILIHAN DI INDONESIA

Untuk memeriksa kekerasan pemilu di Indonesia sejak reformasi, kami menggunakan insiden yang dikategorikan oleh NVMS

sebagai kekerasan pemilu.[40] Kumpulan data menginformasikan 2.220 insiden kekerasan terkait pemilu dari tahun 1997 hingga 2014. Dibandingkan dengan jumlah total insiden kekerasan di Indonesia (148.541), kekerasan pemilu mencakup sekitar 1,5 persen dari semua insiden yang dilaporkan dalam kumpulan data.

Kategori kekerasan pemilu NVMS mencakup berbagai insiden, dari lemparan batu ke kandidat pilkada, anggota tim kampanye dan pendukung selama rapat umum; hingga penghancuran poster kampanye; untuk serangan granat di rumah kandidat; hingga bentrokan antara pendukung kandidat yang bersaing. Meskipun beberapa insiden menimbulkan korban jiwa, sebagian besar insiden yang tercatat sebagai kekerasan pemilu tidak mengakibatkan kematian melainkan melibatkan tindakan vandalisme, pembakaran, intimidasi fisik, dan upaya ringan lainnya untuk melukai fisik. Untuk mengilustrasikan, kami menyertakan deskripsi dari beberapa insiden dalam kumpulan data NVMS:[41]

> *Pada 27 Juni 2012, tim, pendukung dan simpatisan calon bupati Aceh Barat Daya, FD, menjadi sasaran pelemparan batu saat menghadiri acara di Desa Alue Sungai Pinang, Kecamatan Jeumpa, Kabupaten Aceh Barat Daya. Alasan dari aksi tersebut diyakini bahwa para penyerang adalah rival FD dalam pertarungan pilkada, dan motif mereka terkait dengan pertarungan pilkada Aceh Barat Daya.*

> *Pendukung mendiang John Mailoa mengamuk dan membakar bendera PDI-P [Partai Demokrasi Indonesia-Perjuangan] di kantor cabang PDI-P di Jl. Ahmad Yani, Maluku Tengah, 13 April 2007. Insiden ini terkait dengan calon yang diajukan DPP PDI Perjuangan ke KPU*

40 Kami menggunakan semua peristiwa berkode di bawah 88883 untuk 'konflik pemilihan dan pengangkatan', 3302 untuk 'konflik pemilihan dan jabatan publik lainnya', 3303 untuk 'pemilihan/penunjukan nasional', 3304 untuk 'pemilihan/pemilihan provinsi', 3305 untuk 'kabupaten/kota pemilihan pengangkatan', 3306 untuk 'pengangkatan kecamatan', 3307 untuk 'pengangkatan pemilihan desa/kelurahan', 3308 untuk 'kantor pemerintahan lain' dan 3309 untuk' jabatan/pengaruh/kekuasaan di partai politik'.

41 Uraian kejadian dalam data NVMS ditulis dalam Bahasa Indonesia. Untuk memasukkan contoh yang diberikan, salah satu penulis menerjemahkan deskripsi dari bahasa aslinya ke bahasa Inggris.

Maluku Tengah untuk menggantikan Mailoa [sebagai calon bupati dari partai tersebut].

Sejumlah orang tak dikenal menyerang Kantor KPU [Komisi Pemilihan Umum] di Ketapang, diduga karena tidak puas dengan hasil pemilu sementara yang diumumkan kantor KPU. Satu papan pengumuman dihancurkan (19 Juni 2010).

Sepanjang jalan dari Kecamatan Menggala hingga Kecamatan Banjar Agung, Tulang Bawang, Lampung, orang tak dikenal telah merusak 500 poster kampanye yang memuat gambar salah satu calon dan pasangannya dalam lomba pilkada di kabupaten tersebut. Motif di balik penghancuran itu diyakini terkait dengan pertarungan pilkada yang akan segera terjadi di Tulang Bawang (5 September 2012).

Narasi ini menyoroti berbagai manifestasi kekerasan pemilu, dari bentrokan antara pendukung calon saingan, vandalisme materi kampanye, hingga serangan fisik terhadap calon. Catatan sebelumnya tentang kekerasan pemilu di Indonesia menunjukkan bahwa pembunuhan calon politik jarang terjadi di Indonesia (Buehler, 2009).

Untuk mendapatkan gambaran yang lebih luas tentang pola kekerasan pemilu di Indonesia, kami memetakan jumlah insiden kekerasan pemilu pada hari tertentu di delapan provinsi dengan konflik tinggi dari tahun 1997 hingga 2014, dan di provinsi dengan konflik tinggi dan konflik rendah dari tahun 2005 hingga 2014. Baik di provinsi dengan konflik tinggi dan konflik rendah, kekerasan pemilu tampaknya meningkat dalam beberapa tahun terakhir, meskipun jumlah insiden dalam satu hari tidak pernah melebihi 15 (Gambar 17.1).

Meskipun kekerasan pemilu di Indonesia tampaknya menjadi lebih umum dalam beberapa tahun terakhir, dibandingkan dengan negara-negara lain di Asia Tenggara, kekerasan pemilu Indonesia jauh lebih jarang dan kurang mematikan. Sebagai contoh, kekerasan pemilu di Filipina. Baru-baru ini, calon walikota Rodel Batocabe meninggal tiga hari sebelum Natal 2018 akibat delapan luka tembak, setelah dua pria tak dikenal menembaknya di sebuah

acara warga senior di Burgos, Daraga (Cepeda, 2018). Insiden seperti itu tidak jarang terjadi selama pemilihan umum di Filipina. Dalam enam pemilu dari 1986 hingga 2001, rata-rata 274 insiden kekerasan terjadi per siklus pemilu (Patino dan Velasco, 2004). Menurut Komisi Pemilihan Umum Filipina, 40 kandidat dibunuh dan 18 lainnya cedera dalam Pemilu 2004 di negara itu (Buehler, 2009). Pada 2016, Kepolisian Nasional Filipina melaporkan 106 insiden yang melibatkan 192 korban selama pemilu (Caliwan, 2019). Thailand memiliki sejarah panjang kekerasan pemilu (Anderson, 1990). Setelah tahun 1997, modus kekerasan pemilu di sana bergeser ke arah lebih banyak intimidasi dan tindakan keras terhadap pengunjuk rasa karena percobaan pembunuhan terhadap penyisir (*canvasser*) dan politisi menurun (Prajak, 2016).

Sebagai perbandingan, NVMS mencatat 347 insiden seputar Pemilu Legislatif tahun 2014 di Indonesia, yang melibatkan delapan korban jiwa dan 304 luka-luka. Pemilu legislatif sebelumnya pada tahun 2009 memiliki total 246 insiden dan menyebabkan 12 kematian dan 115 luka-luka.

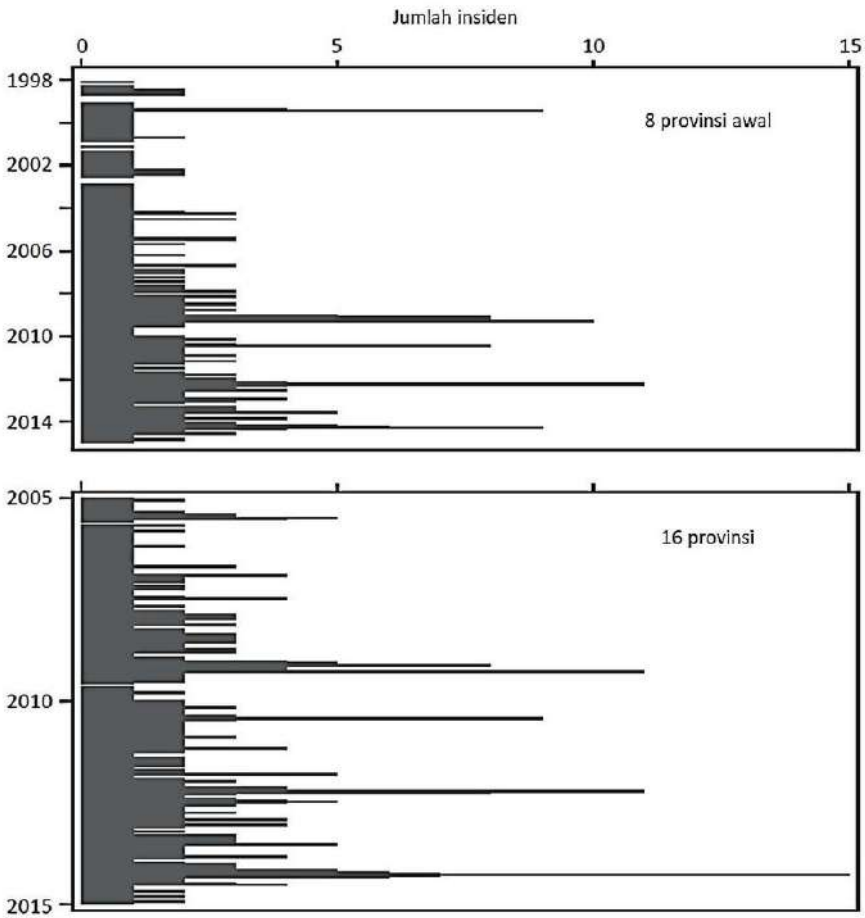
Pada Gambar 17.2, kami memplot jumlah kematian dan cedera yang diakibatkan oleh insiden kekerasan pemilu di 16 provinsi di Indonesia dari 2005 hingga 2014, serta jumlah insiden yang tidak menyebabkan cedera atau kematian. Secara keseluruhan, sebagian besar insiden menyebabkan kematian yang sangat sedikit. Selama periode sepuluh tahun dari 2005 hingga 2014, kekerasan pemilu di 16 provinsi menyebabkan total 84 kematian dan 1.489 luka-luka. Sebagian besar insiden melibatkan cedera, meskipun sejumlah insiden tidak ada korban jiwa atau cedera.

Pada Gambar 17.3, kami menunjukkan proporsi pemilu yang melibatkan kematian warga sipil di beberapa negara Asia Tenggara dari tahun 1945 hingga 2012, menggunakan data lintas-nasional.[42] Tentu saja, terdapat variasi yang signifikan dalam hal jenis rezim negara-negara ini dan dalam jumlah serta jenis pemilihan yang telah mereka selenggarakan selama periode ini.

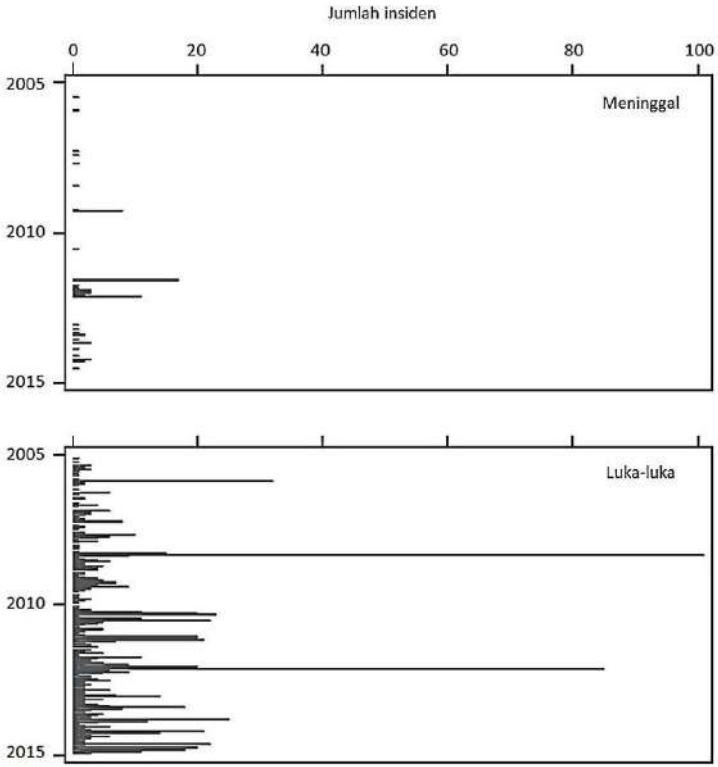
42 Kami menggunakan data dari kumpulan data Pemilu Nasional Lintas Negara Demokrasi dan Autokrasi (https://nelda.co) untuk mengidentifikasi pemilu yang penuh kekerasan di berbagai negara di Asia Tenggara. Pertanyaan spesifik yang kami gunakan adalah variabel indikator yang dikodekan 'Apakah ada kekerasan signifikan yang melibatkan kematian warga sipil sebelum, selama, atau setelah pemilu?'

Namun, data tersebut hanya dimaksudkan sebagai gambaran indikatif dan agregat tentang kekerasan seputar pemilu di daerah, dan hasilnya menunjukkan bahwa Indonesia memang negara dengan kekerasan pemilu yang lebih sedikit.

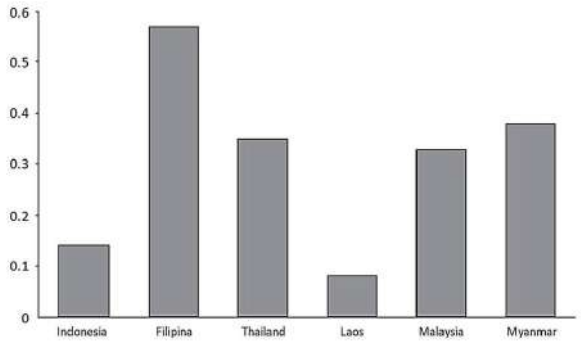
Gambar 17.1 Insiden kekerasan pemilu, 1998-2014



Gambar 17.2 Kekerasan pemilu menurut intensitas di 16 provinsi, 2005-2014



Gambar 17.3 Proporsi pemilu dengan kematian warga sipil di Asia Tenggara, 1945-2012



Sumber: Pemilihan nasional di antara dataset Demokrasi dan Otokrasi (http://nelda.co).

Kekerasan pemilu di Indonesia juga tidak seberapa jika dibandingkan dengan negara demokrasi baru di luar Asia Tenggara. Misalnya, Nigeria, yang beralih dari pemerintahan militer ke pemerintahan sipil pada 1999, telah menyaksikan banyak insiden kekerasan terkait pemilu (Onubogu dan Hassan, 2018). Di Kolombia, tempat para politisi secara teratur menjadi sasaran kekerasan di sekitar pemilihan lokal, 52 pemimpin masyarakat tewas akibat serangan kekerasan lima bulan sebelum pemilihan lokal pada Oktober 2019 (Alsema, 2019).

KEKERASAN TERKAIT BERBAGAI MACAM TIPE PEMILIHAN DI INDONESIA

Untuk lebih memahami berbagai jenis kekerasan dalam pemilihan di Indonesia, kami membaca narasi insiden kekerasan pemilihan dan mengembangkan sekumpulan kata kunci yang kami gunakan untuk mengidentifikasi apakah suatu insiden terkait dengan pemilihan nasional presiden atau legislatif. Dengan pendekatan ini, kami menemukan, NVMS melaporkan 281 insiden kekerasan terkait pemilihan legislatif dan 245 insiden terkait pemilihan presiden dalam dua siklus pemilu (2009, 2014). Insiden kekerasan sisanya sebanyak 1.458 insiden seputar pemilu di NVMS terkait dengan pemilihan kepala daerah.[43]

Ketika kami memilah kekerasan yang terkait dengan pemilihan presiden, legislatif, dan daerah, kami menemukan bahwa sebagian besar insiden kekerasan pemilu berkisar pada pemilu daerah, dan bahwa pemilu legislatif dan presiden secara umum berlangsung damai.

Gambar 17.4 plot kekerasan yang terkait dengan semua jenis pemilu, dan pemilu legislatif, presiden, dan daerah di 16 provinsi yang datanya dimiliki NVMS dari tahun 2005 hingga 2014. Grafik semua kekerasan pemilu mencakup insiden yang dilaporkan terkait dengan pemilihan legislatif, pemilihan presiden dan pemilihan daerah. Seperti yang ditunjukkan Gambar 17.4, total

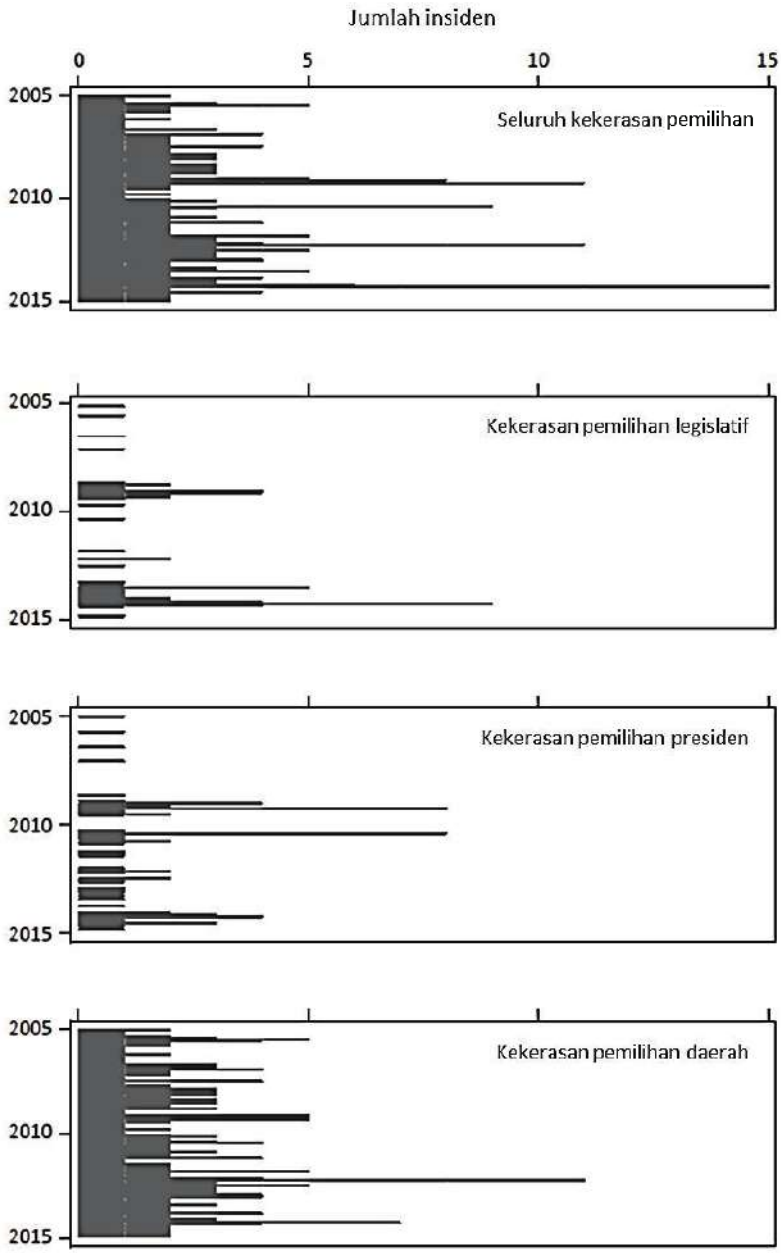
43 Kategori pilkada meliputi pilkada tingkat provinsi dan kabupaten/kota, serta jenis pilkada/pengangkatan lain seperti pengangkatan camat, kepala desa, dan pimpinan partai lokal.

tingkat kekerasan di sekitar ketiga kategori pemilu relatif rendah, terutama sehubungan dengan kekerasan di negara lain yang telah diuraikan sebelumnya. Kami dapat menyimpulkan bahwa pemilihan daerah tampaknya memiliki jumlah total insiden yang lebih tinggi pada hari tertentu dalam periode yang diamati, meskipun frekuensi relatif kekerasan di sekitar pertarungan daerah ini juga dapat dikaitkan dengan jumlah pertarungan pilkada yang jauh lebih tinggi dalam satu tahun.

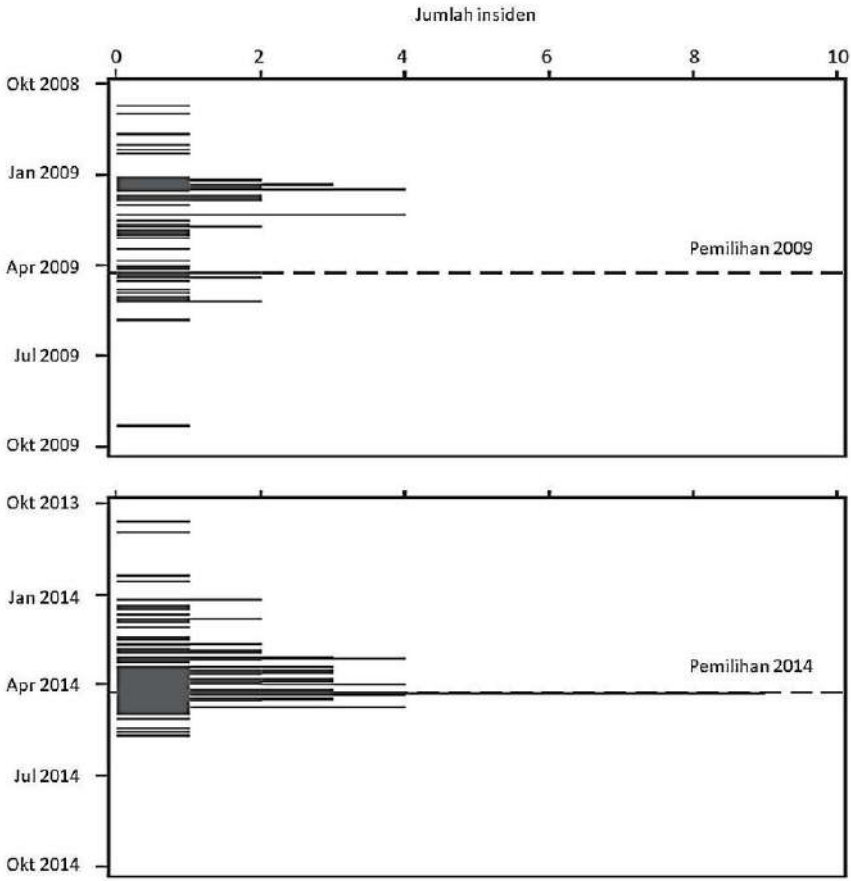
Secara geografis, kabupaten dengan jumlah kekerasan pemilu tertinggi (dari semua jenis) dalam periode yang tercakup dalam kumpulan data adalah Ternate (Maluku Utara), Aceh Utara (Aceh), Kota Lhokseumawe (Aceh), Maluku Tengah (Maluku), Bireuen (Aceh), Kabupaten Kota Bima dan Bima (Nusa Tenggara Barat), Pidie (Aceh), Kota Jayapura (Papua) dan Kota Ambon (Maluku). Dari daftar sepuluh besar kabupaten dengan jumlah kekerasan pemilu tertinggi, terlihat bahwa unit administratif di Aceh dan Maluku sering muncul. Faktanya, 20 persen dari semua kekerasan pemilu di 16 provinsi dalam kumpulan data dari tahun 2005 hingga 2014 dilaporkan di Aceh.

Pada Gambar 17.5, kami membuat grafik jumlah insiden kekerasan pemilu yang dilaporkan NVMS enam bulan sebelum dan enam bulan setelah pemilu legislatif tahun 2009 dan 2014, di 16 provinsi. Pemilu 2009 mengalami 246 insiden kekerasan, dan Pemilu Legislatif 2014 mengalami 347 insiden kekerasan, meningkat lebih dari 40 persen. Dalam jumlah total kejadian tersebut, terjadi penurunan jumlah kematian tetapi terjadi peningkatan jumlah korban luka. Pada 2014, jumlah total kekerasan pemilu legislatif dalam sehari tidak pernah melebihi sembilan insiden. Sebagian besar insiden terjadi antara Januari dan hari pemungutan suara di bulan April. Meskipun bentrokan setelah pemilu juga terjadi, jumlahnya jauh lebih sedikit dibandingkan dengan kekerasan pra-pemilu.

Gambar 17.4 Pola kekerasan di 16 provinsi, 2005-2014



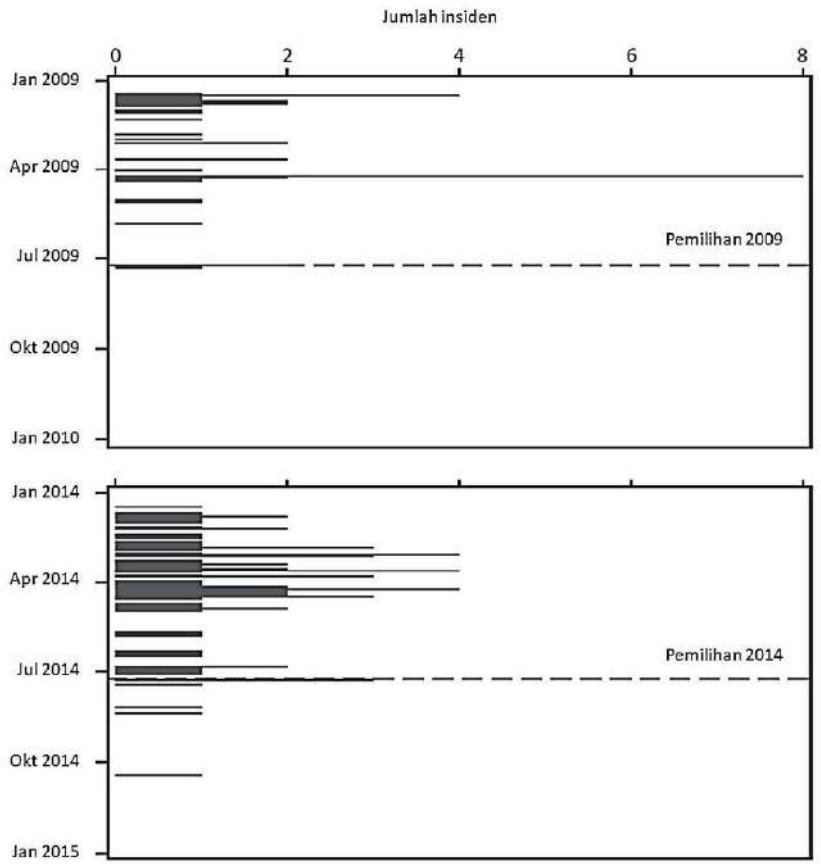
Gambar 17.5 Kekerasan dalam pemilihan legislatif, 2009 dan 2014



Pola serupa juga terjadi pada kekerasan pemilihan di sekitar pemilihan presiden (Gambar 17.6). Pada 2009 dan 2014, pemilihan presiden terjadi pada bulan Juli, beberapa bulan setelah pemilihan legislatif nasional. Dalam kedua gelombang pemilihan presiden, hanya ada sedikit insiden kekerasan pemilu dalam kurun waktu enam bulan sebelum dan sesudah hari pemungutan suara. Bentrokan hanya sedikit dan sebagian besar terkonsentrasi sebelum pemilihan. Antara pemilihan tahun 2009 dan 2014, jumlah insiden kekerasan terkait pemilihan presiden di 16 provinsi meningkat dari 43 menjadi 100 (133 persen). Jumlah kematian

menurun dari 12 menjadi tujuh (42 persen) tetapi jumlah cedera meningkat dari 107 menjadi 273 (155 persen). Artinya, meskipun insiden meningkat dari waktu ke waktu, tingkat keparahannya belum tentu meningkat.

Gambar 17.6 Kekerasan dalam pemilihan presiden, 2009 dan 2014



Meskipun jumlahnya tetap kecil secara keseluruhan, kami kembali menemukan peningkatan insiden kekerasan di provinsi-provinsi ini. Ini adalah temuan penting dan mengkhawatirkan, karena menunjukkan bahwa meskipun demokrasi Indonesia semakin tua, kekerasan dalam pemilu menjadi lebih umum.

KEKERASAN SEKITAR PEMILIHAN KEPALA DAERAH

Hampir 75 persen insiden kekerasan pemilu dalam kumpulan data NVMS terkait dengan pemilihan kepala daerah. Dalam studi sebelumnya, Harish dan Toha (2019) menunjukkan bahwa lebih dari 1.000 insiden kekerasan pemilu terjadi di sekitar pilkada. Kekerasan seputar pilkada dalam kumpulan data kami juga terdistribusi secara relatif merata selama tahun 2004 hingga 2012, dengan setiap tahun terjadi sekitar 10-20 persen dari total insiden. Tidak ada satu tahun pun yang menonjol sebagai kekerasan (Harish dan Toha, 2019). Dengan kata lain, angka kekerasan seputar pilkada selama delapan tahun dari 2004 hingga 2012 relatif stabil.

Sekitar 20 persen pilkada di kumpulan data kami tidak mencatat kekerasan. Dengan menggunakan tingkat rata-rata kekerasan di sekitar pilkada, kami menunjukkan bahwa kabupaten dan kota di Aceh, Maluku, Papua, Sulawesi Tengah, dan Kalimantan Barat mengalami lebih banyak kekerasan di sekitar pilkada daripada wilayah lain di Indonesia (Harish dan Toha, 2019). Temuan tentang kekerasan khusus pilkada ini konsisten dengan peringkat kabupaten/kota dengan jumlah kekerasan pemilu tertinggi yang telah kita bahas sebelumnya.

Dalam studi tersebut kami menemukan bahwa, secara umum, bentrokan yang terjadi seputar pemilihan kepala daerah di Indonesia terjadi tepat sebelum pemilihan atau segera sesudahnya (Harish dan Toha, 2019). Meskipun kekerasan pascapemilihan memang terjadi, insidennya jauh lebih sedikit. Bahwa sebagian besar kekerasan seputar pemilihan daerah yang terjadi menjelang hari pemungutan suara menunjukkan bahwa kekerasan mungkin sebagian didorong oleh insentif strategis untuk membentuk hasil pemilu.

Pola kekerasan pemilihan yang luas di sekitar pilkada ini menunjukkan bahwa kekerasan pemilihan relatif konstan pada tingkat yang rendah dari 2005 hingga 2012, yang menunjukkan bahwa meskipun kekerasan tidak melemahkan pilkada, kekerasan tersebut juga tidak mereda. Bahkan seiring kemajuan demokrasi

di Indonesia, reformasi demokrasi yang dilaksanakan sejauh ini belum cukup menjawab masalah yang lebih mendalam pada politik daerah untuk mencegah insiden kekerasan yang terbatas namun terus-menerus ini.

GAMBARAN SEJAK 2014: MOBILISASI MASSA DI SEKITAR PEMILIHAN

Karena keselurahan data NVMS berakhir pada 2014, kami beralih ke bukti kualitatif untuk menganalisis kecenderungan terbaru dalam kekerasan pemilu. Secara mengejutkan, tahun-tahun sejak 2014 telah terjadi berbagai gelombang demonstrasi massa terkait pemilihan yang mengambil alih jalan-jalan di kota-kota besar di Indonesia. Sementara banyak aksi unjuk rasa berlangsung relatif damai, beberapa menyebabkan bentrokan dan perkelahian kecil, yang beberapa mengakibatkan kekerasan, cedera dan korban jiwa yang meluas. Dalam paragraf berikut, kami membahas beberapa contoh penting, merefleksikan implikasinya terhadap tren kontemporer dalam kekerasan terkait pemilihan, dan mendiskusikan konsekuensi yang lebih luas terhadap kualitas demokrasi Indonesia.

Beberapa protes terbesar di sekitar pemilihan dalam beberapa tahun terakhir adalah demonstrasi gerakan Aksi Bela Islam melawan Basuki Tjahaja Purnama ('Ahok'), mantan gubernur keturunan Tionghoa Kristen di Jakarta, selama kampanyenya untuk Pemilihan Gubernur Jakarta 2017. Keadaan yang menyebabkan protes ini dibahas secara lebih rinci di bagian lain buku ini. Pada Tabel 17.1 kami mencantumkan beberapa contoh mobilisasi massa yang menonjol yang telah terjadi sejak 2014.

Seperti yang ditunjukkan pada tabel 17.1, gelombang protes terjadi di bulan-bulan antara peredaran video Ahok Al Maidah di media sosial pada September 2016 dan hukuman Ahok pada Mei 2017. Para pengunjuk rasa secara konsisten menuntut agar Ahok diselidiki, ditangkap, dan dicopot dari kursinya. Habib Rizieq Shihab, pemimpin Front Pembela Islam (FPI), yang memprakarsai

protes pertama, mengatakan: *'Jika Ahok tidak ditangkap, kami akan [protes] lagi'* (*CNN Indonesia*, 2019). Mobilisasi massa terus berlanjut hingga siklus pemilihan 2019. Insiden pembakaran bendera Tauhid di Garut mendorong banyak pengunjuk rasa turun ke jalan, menuntut pelakunya dihukum dan Presiden Joko Widodo mundur. Di paruh kedua 2018, aksi #2019GantiPresiden muncul di berbagai kota, menuntut agar presiden diganti. Demonstrasi massa kembali turun ke jalan-jalan di Jakarta setelah hasil pemilihan presiden pada Mei 2019, kali ini dengan ledakan kekerasan.

Demonstrasi massa seputar masalah pemilu tidak hanya menjadi lebih sering dalam beberapa tahun terakhir, tetapi juga mengadopsi kerangka religius yang sangat efektif dalam memobilisasi partisipasi. Dengan kerumunan sebanyak jutaan orang yang menempati alun-alun Jakarta, pengunjuk rasa Aksi Bela Islam mengenakan pakaian agama putih, memakai simbol agama, mendengarkan khotbah dan berdoa bersama (Fealy, 2016). Pembenaran para pengunjuk rasa atas tuntutan mereka adalah bahwa Ahok menyinggung Islam. Para peserta dan koordinator protes mengidentifikasi diri mereka secara religius: FPI, Forum Umat Islam (FUI), Gerakan Nasional Pengawal Fatwa Ulama (GNPFU) dan Majelis Ulama Indonesia (MUI). Pernyataan MUI memberikan kredibilitas pada tuntutan para pengunjuk rasa (MUI 2016).

Kerangka religius ini efektif; ribuan pengunjuk rasa muncul, beberapa kerumunan berjumlah jutaan. Banyak peserta protes datang dari luar Jakarta, beberapa bahkan dari luar Jawa (Fealy, 2016). Pergeseran opini populer juga tercermin dalam jajak pendapat. Meskipun ia mendapatkan hasil yang tinggi dalam jajak pendapat (lebih dari 50 persen) sebelum videonya menjadi viral, pada November 2016, hasil jajak pendapat Ahok telah turun menjadi kurang dari 25 persen (Setijadi, 2017).

Tabel 17.1 Mobilisasi massa selama masa jabatan pertama Jokowi

Tanggal	Nama Aksi	Jumlah Massa	Lokasi
4 November 2016	Aksi 411	150.000-250.000	Istana Merdeka
2 Desember 2016	Aksi 212	500.000-750.000, hingga 3 Juta	Monas, Bundaran HI, Tugu Tani
11 Februari 2017	Aksi 112	Ribuan	Masjid Istiqlal
21 Februari 2017	Aksi 212- jilid 2	Ribuan	Kompleks DPR-RI
31 Maret 2017	Aksi 313	Ribuan	Patung Kuda
5 Mei 2017	Aksi 55		
26 Agustus 2018	#2019GantiPresiden	Ratusan	Solo, Tangerang, Gorontalo, Banyuwangi, Pekanbaru, Surabaya
Oktober 2018	Aksi Bela Tauhid		Garut
21-22 Mei 2019	Kerusuhan Mei		Jakarta

Sumber: BBC (2018), *Kumparan* (2017), *Republika* (2017), Tristiawati (2018).

Sementara banyak dari aksi unjuk rasa baru-baru ini berlangsung damai, pemerintah dengan jelas mengakui kapasitas mobilisasi mereka dan risiko terjadinya eskalasi kekerasan, dan mengadopsi pendekatan yang lebih akomodatif. Ketika pengunjuk rasa aksi 411 berdemonstrasi dan mendesak untuk melakukan audiensi dengan presiden di istana di Jakarta, presiden sedang di luar istana untuk kunjungan lapangan di bandara dan tidak kembali ke istana sampai larut malam. Sebagai gantinya, perwakilan pengunjuk rasa bertemu dengan Wakil Presiden Jusuf Kalla dan beberapa pejabat pemerintah lainnya untuk menyampaikan tuntutan mereka. Kecewa karena tidak dihadiri presiden, pengunjuk rasa bentrok dengan aparat keamanan, membakar truk brimob dan mobil penghalang keamanan (Amelia, 2016). Tak lama setelah tengah malam, presiden memberikan konferensi pers selama lima menit di televisi, menjanjikan penyelidikan Ahok. Ahok ditetapkan sebagai tersangka dalam waktu 24 jam setelah konferensi pers. Pada protes Desember 2016, Presiden Joko Widodo secara mengejutkan hadir dalam sholat berjamaah dengan pengunjuk

rasa. Meskipun Ahok siap memenangi pemilihan Gubernur Jakarta, protes dengan kerangka religius secara efektif mengubah isu sentral pemilihan dari kinerjanya menjadi pelanggarannya terhadap muslim (Power, 2018), dan menekan pemerintah untuk mengakomodasi tuntutan pengunjuk rasa.

Unjuk rasa berikutnya mengikuti formula kerangka agama yang sama, kerumunan besar dan ancaman kekerasan. Pada Oktober 2018, sebuah video yang menunjukkan pembakaran bendera Tauhid terkait dengan kelompok Islam transnasional terlarang Hizbut Tahrir Indonesia (HTI) menjadi viral di media sosial. Dalam beberapa hari, pengunjuk rasa turun ke jalan untuk 'membela Tauhid' (Aksi Bela Tauhid) dari insiden pembakaran bendera, yang mereka klaim sebagai 'tindakan mencemarkan nama baik Islam '(Burhani, 2018). Meskipun tuntutan utama adalah hukuman bagi para pelaku, para pembicara dalam aksi unjuk rasa juga menuntut agar Joko Widodo dicopot (*BBC*, 2018). Mirip dengan aksi unjuk rasa "bela Islam" anti-Ahok yang melemahkan Ahok dalam pemilihan gubernur Jakarta, mobilisasi melawan insiden pembakaran bendera pada 2018 ini diarahkan untuk melemahkan Jokowi dalam Pemilihan Presiden 2019. Sebagai tanggapan, Wakil Presiden Jusuf Kalla mengundang perwakilan kunci dari ormas Islam, dan Wiranto bertemu dengan perwakilan GNPFU MUI dan aksi 212.

Pada paruh kedua 2018, kampanye #2019GantiPresiden muncul di berbagai kota di seluruh Indonesia (misalnya, Solo, Surabaya, Pekanbaru, Tangerang), secara eksplisit menuntut agar Joko Widodo dicopot. Berawal dari tagar dalam cuitan Twitter oleh politisi Partai Keadilan Sejahtera (PKS), Mardani Ali Sera, kampanye #2019GantiPresiden mendapatkan momentum dan mendorong para pendukung Jokowi untuk melancarkan kampanye kontra di media sosial (#2019TetapJokowi, #Jokowi2Periode, #DiaSibukKerja) dan melakukan protes balasan di kota-kota di seluruh negeri. Di beberapa kota, bentrokan terjadi. Di Surabaya pada Agustus 2018, misalnya, aktivis Nahdlatul Ulama (NU) dan Banser bentrok dengan pengunjuk rasa #2019GantiPresiden dan melakukan razia untuk memastikan pengunjuk rasa #2019GantiPresiden tidak mengenakan kaos

kampanye mereka di sekitar kota (*Merdeka*, 2018). Menyusul bentrokan di Surabaya ini, pihak berwenang melarang protes #2019GantiPresiden berikutnya di Pekanbaru dan menahan salah satu donor dan pemimpin utama kampanye, Neno Warisman, selama beberapa jam dan mengirimnya kembali ke pesawat ke Jakarta dengan alasan takut akan meletusnya kekerasan lebih lanjut (*Kompas*, 2018).

Protes menyusul pengumuman hasil Pemilihan Presiden (Pilpres) 2019 menunjukkan bahwa beberapa pemain politik di Indonesia memandang mobilisasi massa dan ancaman kekerasan sebagai alat yang ampuh untuk mengartikulasikan tuntutan dan tekanan mereka kepada pemerintah. Terlepas dari hasil awal hitung cepat yang menetapkan Joko Widodo sebagai pemenang Pilpres 2019, kubu Prabowo Subianto mengklaim bahwa pemilu tersebut telah mengalami 'kecurangan besar-besaran' (Aditya dan Salna, 2019a). Dalam minggu-minggu menjelang pengumuman resmi hasil pemilu, politisi partai terkemuka dan pendukung Prabowo meminta para pendukungnya untuk mengadakan unjuk rasa 'kekuatan rakyat' (Chan, 2019). Perwakilan dari Aksi 212 mengklaim bahwa kelompok tersebut akan menggelar protes di depan kantor Komisi Pemilihan Umum (KPU) di Jakarta pada 22 Mei, hari yang dijadwalkan untuk pengumuman resmi hasil pemilihan (Anugerah, 2019).

Ketika KPU mengumumkan pada 21 Mei bahwa Joko Widodo adalah pemenang pemilihan presiden dengan lebih dari 55 persen suara sah, hasil resmi itu ditolak Prabowo. Beberapa jam setelah pengumuman, sekitar seribu pendukung Prabowo berkumpul di depan markas KPU. Meskipun protes awalnya berlangsung damai, saat malam tiba, polisi mulai menembakkan gas air mata, peluru karet dan meriam air ke arah pengunjuk rasa yang melemparkan kembang api dan batu ke arah polisi dan membakar kendaraan polisi. Tiga kerusuhan terjadi di Jakarta Barat dan Pusat, mendorong pihak berwenang untuk menutup jalan-jalan utama dan gedung-gedung pemerintah serta memblokir akses ke media sosial untuk mencegah penyebaran informasi yang salah (Kapoor dan Ardiansyah, 2019). Empat puluh ribu personel polisi dan tentara dikerahkan di seluruh ibu kota. Sepuluh orang

tewas dan lebih dari 700 luka-luka selama kerusuhan dua hari itu. Gubernur Jakarta Anies Baswedan melaporkan bahwa mayoritas pengunjuk rasa yang terluka berusia dua puluhan tahun.

Juru bicara kepolisian nasional Muhammad Iqbal menyatakan dalam konferensi pers bahwa kerusuhan *'bukanlah kejadian spontan, ini adalah sesuatu yang disengaja. Ada indikasi massa dibayar dan bertekad untuk membuat kekacauan* (Kapoor dan Ardiansyah, 2019). Polisi menyita ambulans berlogo partai Gerindra Prabowo; ambulans membawa batu, peralatan dan amplop berisi uang tunai Rp250.000 hingga 500.000, yang menurut polisi akan dibagikan kepada para perusuh (Human Rights Watch, 2019). Di luar ratusan perusuh yang ditahan, polisi juga menangkap seorang mantan perwira marinir yang membawa senapan sniper dengan peredam di dekat lokasi protes dan lima kaki-tangannya, 31 tersangka terorisme, dan politisi yang telah mengunggah konten palsu dan menghasut di media sosial (Human Rights Watch, 2019). Sidang Mahkamah Konstitusi pada Juni 2019 menyatakan tidak menemukan bukti kecurangan, seperti yang diklaim Prabowo dalam permohonannya. Meski kecewa, kandidat yang kalah menyatakan bahwa dia menghormati keputusan pengadilan dan mendesak para pendukungnya untuk melakukan hal yang sama (Aditya dan Salna, 2019b).

Terakhir, meski tidak terkait langsung dengan pemilu, protes politik lain yang berlangsung sangat keras terjadi pada 2019. Protes terhadap pelanggaran hak asasi manusia dan diskriminasi di Papua menyebabkan 32 kematian pada bulan September. Pada bulan yang sama, ratusan ribu mahasiswa turun ke jalan di kota-kota besar di seluruh negeri untuk memprotes pengesahan undang-undang kontroversial yang baru saja diangkat kembali oleh pemerintahan Jokowi yang akan melemahkan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Bentrokan dengan polisi mengakibatkan ratusan orang luka-luka dan lima korban jiwa.

Jadi, meski kekerasan pemilu sebelum tahun 2014 tetap pada tingkat yang rendah dan terfokus pada isu-isu lokal yang terkait dengan pertarungan pilkada tertentu (Aspinall, 2011), era

Jokowi telah ditandai dengan meningkatnya mobilisasi massa dan kekerasan terkait pemilihan, dan juga lebih banyak protes dan kekerasan terkait dengan keluhan politik secara umum. Banyak dari protes dan bentrokan di sekitar pemilihan ini telah meningkatkan status dan kegunaan politik dari kelompok pinggiran sebelumnya seperti FPI dan kelompok Islamis garis keras lainnya, sebagai koordinator, peserta, dan pembuat narasi mobilisasi massa di sekitar pemilu.

Protes massa di sekitar pemilu telah membuka formula ampuh—kerangka agama, kerumunan besar, dan bayangan ancaman kekerasan—yang secara efektif menggerakkan banyak pemilih dan mendorong intervensi pemerintah. Meskipun Ahok menikmati peringkat yang tinggi dalam jajak pendapat sebelum skandal penistaannya, dia kalah telak setelah berbulan-bulan demonstrasi anti-Ahok. Presiden menyetujui permintaan pengunjuk rasa untuk penyelidikan hukum Ahok; anggota pemerintah bertemu dengan para pemimpin protes; presiden menghadiri aksi 212 pada Desember 2019; dan Ma'ruf Amin, yang telah mengeluarkan pernyataan MUI menentang penistaan, menjadi calon wakil presiden (cawapres) pada 2019. Sementara protes dan politisasi identitas bukanlah hal baru dalam pemilihan di Indonesia, mobilisasi demonstrasi besar-besaran yang mengadvokasi keluhan seputar Islam untuk membentuk pemilu politik menjadi sangat menonjol dalam beberapa tahun terakhir.

Meskipun Indonesia berhasil memfasilitasi proses transisi ke demokrasi pemilu yang kompetitif, kami berpendapat bahwa kecenderungan dalam beberapa tahun terakhir menyoroti kerentanan demokrasi baru: kontestasi di daerah menjadi sumber informasi tentang isu mendatang di kancah politik nasional dan meningkatkan besarnya taruhan dalam persaingan di tingkat lokal; kelompok-kelompok Islamis telah menjadi pemain dan penggerak politik yang lebih menonjol; dan kembalinya demonstrasi politik massal dan protes jalanan telah menyebabkan bentrokan yang lebih keras antara warga negara, dan antara warga negara dan aparat keamanan.

KESIMPULAN

Bab ini bertujuan untuk memahami pola dan dinamika kekerasan seputar kontestasi elektoral di Indonesia. Kami menggunakan data NVMS yang mencakup laporan insiden berbagai jenis kekerasan komunal di Indonesia dari 2005 hingga 2014 untuk mengetahui pola kekerasan pemilu. Kami menemukan bahwa kekerasan jenis itu merupakan bagian yang sangat kecil dari total kekerasan komunal di Indonesia. Ketika kekerasan pemilu benar-benar terjadi, umumnya hanya menimbulkan sedikit kematian tetapi banyak korban luka. Kami juga menemukan bahwa kekerasan seputar pemilihan kepala daerah (pilkada) terkonsentrasi di daerah-daerah dengan tingkat keterpaparan yang tinggi terhadap kekerasan sebelumnya, seperti Aceh, Maluku, dan Maluku Utara. Meskipun jumlah keseluruhan insiden dan intensitas kekerasan relatif rendah dibandingkan dengan negara lain di Asia Tenggara dan negara demokrasi baru lainnya, selama periode yang diamati dalam bab ini kami menemukan bahwa kekerasan dalam pemilihan menjadi lebih umum.

Dengan berhentinya data NVMS pada 2014, kami melengkapi analisis kami dengan diskusi tentang kasus kekerasan di sekitar pemilihan sejak 2014. Para Islamis berdemonstrasi dalam kasus penistaan agama Ahok menjelang Pilkada Jakarta 2017, unjuk rasa 'bela Tauhid' sebagai tanggapan terhadap insiden pembakaran bendera Tauhid pada 2018, dan kerusuhan Mei 2019 setelah hasil pemilihan presiden semuanya menunjukkan meningkatnya kepentingan politik kelompok Islam, mobilisasi massa yang besar, dan efektivitas keluhan ketidakadilan berbasis agama (Islam) dalam memobilisasi pemilih dan membentuk politik elektoral. Meningkatnya polarisasi antara kelompok Islamis dan basis pemilih pluralis menghasilkan suasana pemilu yang tegang pada 2019, dan tidak diragukan lagi berkontribusi pada pemilihan presiden yang paling penuh kekerasan dalam sejarah Indonesia pasca-Soeharto.

Apa yang tersirat dari temuan ini tentang tantangan demokrasi di Indonesia? Sementara lebih banyak data dan penelitian mendalam diperlukan, pola luas yang telah kami gali di sini menunjukkan bahwa selama hampir dua dekade terakhir, pemilu di Indonesia telah berfungsi dengan relatif baik sebagai sarana bagi warga negara untuk menyelesaikan perbedaan pandangan politik mereka. Kekerasan pemilu jarang terjadi, dan ketika kasus kekerasan benar-benar terjadi, korban jiwa umumnya hanya sedikit. Namun, seiring dengan konsolidasi demokrasi di Indonesia, jumlah insiden kekerasan yang tercatat pada pemilihan legislatif dan presiden telah meningkat, dan tahun 2019 merupakan tahun yang sangat penuh kekerasan dibandingkan dengan pemilihan sebelumnya. Peningkatan kekerasan ini terjadi dengan latar belakang meningkatnya politisasi identitas dan polarisasi yang semakin dalam, yang dapat dikatakan meningkatkan taruhan persaingan pemilu dan berkontribusi pada pecahnya kekerasan ini.

REFERENSI

Aditya, A. dan K. Salna. 2019a. 'Indonesia says there was no fraud in presidential vote'. *Bloomberg*, 24 April. https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-04-24/indonesia-says-no-fraud-in-presidential-vote-as-count-disputed

Aditya, A. dan K. Salna. 2019b. 'Indonesia court rejects appeal against Jokowi's re-election'. *Bloomberg*, 27 Juni. https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-06-26/indonesia-on-edge-as-court-set-to-rule-on-jokowi-s-reelection

Alsema, A. 2019. 'Five months ahead of Colombia's local elections, political violence already surpassed that of 2015 vote'. *Colombia Reports*, 9 Mei. https://colombiareports.com/five-months-ahead-of-colombias-local-electionspolitical-violence-already-surpassed-that-of-2015-vote/

Amelia, M. 2016. 'Kronologi demo 4 November: dari damai hingga berakhir ricuh'. *DetikNews*, 7 November. https://news.detik.com/berita/d-3339694/kronologi-demo-4-november-dari-damai-hingga-berakhir-ricuh

Anderson, B. 1990. 'Murder and progress in modern Siam'. *New Left Review* 181: 33–48.

Anugerah, P. 2019. 'Pengumuman hasil pilpres 22 Mei dibayangi rencana aksi massa dan ancaman serangan teror'. *BBC*, 20 Mei. https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-48329778

Aspinall, E. 2011. 'Democratization and ethnic politics in Indonesia: nine theses'. *Journal of East Asian Studies* 11(2): 289–319.

Aspinall, E. 2018. 'Twenty years of Indonesian democracy—how many more?' *New Mandala*, 24 Mei. https://www.newmandala.org/20-years-reformasi/

Barron, P., S. Jaffrey, dan A. Varshney. 2016. 'When large conflicts subside: the ebbs and flows of violence in post-Suharto Indonesia'. *Journal of East Asian Studies* 16(2): 191–217.

BBC. 2018. 'Aksi "Bela Tauhid" di Jakarta dengan teriakan "ganti presiden"'. *BBC*, 26 Oktober. https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-45990053

BBC. 2019. 'Indonesia post-election protests leave six dead in Jakarta'. *BBC*, 22 Mei. https://www.bbc.com/news/world-asia-48361782

Beaulieu, E. 2014. *Electoral Protest and Democracy in the Developing World*. New York: Cambridge University Press.

Borzyskowski, I. dan P.M. Kuhn. 2014. 'Dangerously informed: Protestant missions, information, and pre-electoral violence in sub-Saharan Africa'. Empirical Studies of Conflict Working Paper.

Brancati, D. dan J. Snyder. 2011. 'Rushing to the polls: the causes of premature postconflict elections'. *Journal of Conflict Resolution* 55(3): 469–92.

Buehler, M. 2009. 'Suicide and progress in modern Nusantara'. *Inside Indonesia* 97(Juli–September): 1–8.

Burhani, N. 2018. 'Aksi Bela Tauhid: manufacturing religious cleavages for the 2019 presidential election?'. *Commentaries*, 8 November. ISEAS –Yusof Ishak Institute. https://www.iseas.edu.sg/medias/commentaries/item/8521-aksi-bela-tauhid-manufacturing-religious-cleavages-for-the-2019-presidential-election-by-ahmad-najib-burhani

Caliwan, C.L. 2019. 'Election-related violence down by 60%: PNP'. Philippine News Agency, 14 Mei. https://www.pna.gov.ph/articles/1069778

Cepeda, M. 2018. 'Who is Rodel Batocabe?'. *Rappler*, 22 Desember. https://www.rappler.com/nation/219476-rodel-batocabe-profile

Chan, F. 2019. 'Jakarta remains under heavy guard after May unrest'. *Straits Times*, 3 Juni. https://www.straitstimes.com/asia/se-asia/jakarta-remains-underheavy-guard-after-may-unrest

CNN Indonesia. 2019. 'Ahok sang pemicu rentetan aksi bela Islam dan nama besar 212'. *CNN Indonesia*, 22 Januari. https://www.cnnindonesia.com/nasional/20190115135955-32-360979/ahok-sang-pemicu-rentetan-aksi-bela-islamdan-nama-besar-212

Colombo, A., O. D'Aoust, dan O. Sterck. 2019. 'From rebellion to electoral violence: evidence from Burundi'. *Economic Development and Cultural Change* 67(2): 333–68.

Fealy, G. 2016. 'Bigger than Ahok: explaining the 2 December mass rally'. *Indonesia at Melbourne*, 7 Desember. https://indonesiaatmelbourne.unimelb.edu.au/bigger-than-ahok-explaining-jakartas-2-december-mass-rally/

Fjelde, H. dan K. Höglund. 2016. 'Electoral institutions and electoral violence in sub-Saharan Africa'. *British Journal of Political Science* 46(2): 297–320.

Hadiz, V. 2017. 'Behind Indonesia's illiberal turn'. *New Mandala*, 20 Oktober. https://www.newmandala.org/indonesia-illiberal/

Hafner-Burton, E., S. Hyde, dan R. Jablonski. 2014. 'When do governments resort to election violence?'. *British Journal of Political Science* 44(1): 149–79.

Halim, D. 2019. 'Polri: 9 korban meninggal dunia rusuh 21–22 Mei 2019 kami duga perusuh'. *Kompas*, 11 Juni. https://nasional.kompas.com/read/2019/06/11/20190081/polri-9-korban-meninggal-dunia-rusuh-21-22-mei-2019-kami-duga-perusuh

Harish, S.P. dan R. Toha. 2019. 'A new typology of election violence: insights from Indonesia'. *Terrorism and Political Violence* 31(4): 687–711.

Human Rights Watch. 2019. 'Indonesia: set independent inquiry into Jakarta riots: 8 protesters fatally shot'. Human Rights Watch, 31 Mei. https://www.hrw.org/news/2019/05/31/indonesia-set-independent-inquiry-jakarta-riots

Kapoor, K. dan T. Ardiansyah. 2019. 'Protesters, police clash in second night of post-election protests in Indonesia'. *Reuters*, 22 Mei. https://www.reuters.com/article/us-indonesia-election-casualties/protesters-police-clash-in-secondnight-of-post-election-protests-in-indonesia-idUSKCN1SS0AS

Kompas. 2018. 'Menurut BIN, jika Neno Warisman tetap di Pekanbaru, kericuhan akan meluas'. *Kompas*, 27 Agustus. https://nasional.kompas.com/read/2018/08/27/22130021/menurut-bin-jika-neno-warisman-tetap-dipekanbaru-kericuhan-akan-meluas

Kumparan. 2017. 'Rangkuman aksi massa Islam, dari 1410 hingga 112'. *Kumparan*, 11 Februari. https://kumparan.com/@kumparannews/rangkuman-aksi-massa-islam-dari-1410-hingga-112-879590969

Lijphart, A. 1977. *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. New Haven, CT: Yale University Press.

Lindsey, T. 2018. 'Is Indonesia retreating from democracy?'. *The Conversation*, 9 Juli. https://theconversation.com/is-indonesia-retreating-from-democracy-99211

Merdeka. 2018. 'Tolak dibubarkan, massa pro #2019GantiPresiden di Surabaya diusir Banser'. *Merdeka*, 26 Agustus. https://www.merdeka.com/peristiwa/tolakdibubarkan-massa-pro-2019gantipresiden-di-surabaya-diusir-banser.html

MUI (Majelis Ulama Indonesia). 2016. 'Pendapat dan sikap keagamaan MUI terhadap Ahok bukan fatwa, benarkah surat Al Maidah ayat 51 tentang pemilihan pemimpin?'. *Kompasiana*, 12 November. https://www.kompasiana.com/blackdiamond/5826d1a54423bd79346e4821/pendapat-dan-sikap-keagamaan-mui-terhadap-ahok-bukan-fatwa-benarkahsurat-al-maidah-ayat-51-tentang-pemilihan-pemimpin?page=all

NVMS (National Violence Monitoring System). 2014. 'NVMS expands its national coverage to cover all of Indonesia's 34 provinces'. NVMS, 17 Desember. http://snpk.kemenkopmk.go.id/About/Activity?lang=en&randdo=35b62408-8265-4978-b736-17f83db1135b&userid=13642505&id=6&page=1

Onubogu, O. dan I. Hassan. 2018. 'The risk of election violence in Nigeria is not where you think'. United States Institute of Peace, 5 Desember. https://www.usip.org/publications/2018/12/risk-election-violence-nigeria-not-where-you-think

Patino, P. dan D. Velasco. 2004. 'Election violence in the Philippines'. Friedrich Ebert Stiftung Philippine Office. https://library.fes.de/pdf-files/bueros/philippinen/50071.pdf

Power, T.P. 2018. 'Jokowi's authoritarian turn and Indonesia's democratic decline'. *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 54(3): 307–38.

Prajak, K. 2016. 'Thailand's failed 2014 election: the anti-election movement, violence, and democratic breakdown'. *Journal of Contemporary Asia* 46(3): 467–85.

Reilly, B. 2002. 'Electoral systems in divided societies'. *Journal of Democracy* 13(2): 156–70.

Republika. 2017. 'Ini 7 rangkaian aksi bela Islam sebelum Ahok divonis 2 tahun penjara'. *Republika*, 10 Mei. https://nasional.republika.co.id/berita/opp5r4330/ini-7-rangkaian-aksi-bela-islam-sebelum-ahok-divonis-2-tahun-penjara-part2

Setijadi, C. 2017. 'The Jakarta election continues: what next for embattled governor Ahok?' *Perspective* No. 18, 21 Maret. Singapore: ISEAS – Yusof Ishak Institute.

Sisk, T. 2008. 'Elections in fragile states: between voice and violence'. Paper presented to the International Studies Association Annual Meeting, 24–28 Maret. San Francisco.

Straits Times. 2019. 'Indonesia police arrest "people power" rally instigator for alleged treason'. *Straits Times*, 15 Mei. https://www.straitstimes.com/asia/se-asia/indonesia-police-arrest-people-power-rally-instigator-for-alleged-treason

Trelles, A. dan M. Carreras. 2012. 'Bullets and votes: violence and electoral participation in Mexico'. *Journal of Politics in Latin America* 4(2): 89–123.

Tristiawati, P. 2018. 'Ratusan warga aksi damai 2019 ganti presiden di Tangsel'. *Liputan6*, 23 September. https://www.liputan6.com/pilpres/read/3650403/ratusan-warga-aksi-damai-2019-ganti-presiden-di-tangsel

Warburton, E. dan E. Aspinall. 2017. 'Indonesian democracy: from stagnation to regression?'. *The Strategist*, 17 Agustus. Australian Strategic Policy Institute. https://www.aspistrategist.org.au/indonesian-democracy-stagnationregression/

Wilkinson, S. 2004. *Votes and Violence: Electoral Competition and Ethnic Riots in India*. New York: Cambridge University Press.

Indeks

A

ABRI (Angkatan Bersenjata Republik Indonesia), 393
Aceh, 71, 93, 330, 343-349
  indikator Indeks Demokrasi Indonesia, 339, 344, 347
  kekerasan elektoral, 492, 494, 500, 504, 512
  vigilantisme, 446
Afghanistan, pusat Islam, 125
Afrika Selatan, 238, 442
agama,
  dewan presiden, 126
  kebebasan, 118, 213
  peraturan daerah, 323
  resmi diakui, 65
Ahmadiyah, 118
Ahok (Basuki Tjahaja Purnama),
  fatwa MUI, 126, 372, 429, 506, 511
  kampanye Islamis terhadap, 7, 77, 92, 95, 113, 125, 126, 134, 135, 150, 167, 179, 182, 186, 271, 308, 342, 367, 429, 430, 465, 505, 506, 507, 511
  keberpihakan Prabowo terhadap, 91, 92, 126
  media sosial, 125, 313, 372, 505, 508
  pasangan Jokowi pada pemilihan gubernur Jakarta, 76
  pemenjaraan karena penistaan, 17, 76, 113, 126, 372, 429, 430, 505, 507
  pemilihan gubernur Jakarta 2017, 7, 17, 92, 98, 113, 150, 167, 179, 185, 308, 312, 429, 465
  pendukung, 92, 99, 126, 313
  pendukung, kritik Ahmad Dhani, 315, 374
  permintaan maaf, 126, 433
  pidato tentang Al-Qur'an, 92, 125, 372
  popularitas, 429, 508, 511
  sekutu Jokowi, 76, 374
  Teman Ahok, 313
  lihat juga gerakan anti-Ahok
akademisi, kebebasan berekspresi, 314, 329, 369, 371, 374
aksi 212, 127, 129, 155, 507, 509
  lihat juga Aksi Bela Islam
  kebangkitan koherensi, 155
  kehadiran Jokowi dalam aksi, 508, 511
  liputan media, 309
  protes, hasil pemilihan presiden 2019, 508

Aksi Bela Islam, 130, 506
lihat juga aksi 212
aliansi kelompok-kelompok, 125
demonstrasi/unjuk rasa, 126, 167, 176, 185, 368, 391, 429, 505
hubungan dengan FPI, 126, 185
hubungan dengan HTI, 126, 185
kekecewaan terhadap politik, 183
komentar partisipan, 181, 183
latar belakang sosio-ekonomi, partisipan unjuk rasa, 176
aksi Ganti Presiden 2019 (2019GantiPresiden), 315, 374, 375, 506, 507, 508, 509
akuntabilitas demokrasi, 13, 175, 298
Ali, As'ad Said, 119
Al Khaththat, Muhammad, 117, 425
Ambon, 71, 72, 500
Amerika
lihat Amerika Serikat
Amerika Latin
partai politik, 268, 270
penurunan demokrasi, 15, 85, 142, 148
populisme, 142, 148, 149, 152, 156, 170
Amerika Serikat, 46, 47, 104
erosi demokrasi, 7, 32
otokratisasi, 47
polarisasi, 89, 102, 104, 108
populisme, 85
Amerika Utara, 322
Amin, Ma'ruf, 77, 114, 126, 131, 203, 406, 511
Amnesty International, 23, 94
angkatan kerja, 176, 331, 491
Ansor, 121, 126, 127, 128, 129, 130
lihat juga Banser (Barisan Ansor Serbaguna)
Argentina, 323, 328, 349, 351
Asia, penurunan demokrasi, 85, 87, 110, 111
Asia Tenggara,
Indeks Demokrasi Liberal, 35, 36, 37
ketimpangan pendapatan dan demokrasi, 327
nasionalisme, 64
perbandingan demokrasi, xvi, 9, 14, 59, 303
perbandingan partai politik, 269, 275
perbandingan polarisasi, 87
persepsi demokrasi, 234
Asosiasi Pengusaha Indonesia, 96
Azhar, Haris, 23

B

Badan Intelijen Negara, 119, 370, 396, 408
Badan Nasional Penanggulangan Terorisme, 124
Badan Pembinaan Ideologi Pancasila, 126, 186
Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional (Bappenas), 329, 330, 346
Badan Pusat Statistik, 329
Badan Siber dan Sandi Negara, 315
Bakrie, Aburizal
dukungan Jokowi, 307
dukungan Prabowo, 301
kepemilikan media, 300, 301
ketua Golkar, 284, 300, 307
Bali, 71, 77
Bangladesh, 442
Banser (Barisan Ansor Serbaguna), 18, 121, 127, 128, 129, 374, 433, 508
bantuan asing, Barat, 67
Basuki Tjahaja Purnama
lihat Ahok (Basuki Tjahaja Purnama)
Baswedan, Novel, 411
Belanda, 64, 65, 66, 470
berita palsu/disinformasi, xviii, 298, 315, 366, 460-470, 475, 476, 482, 488

birokrasi,
era Orde Baru, 67, 68
Kalimantan Barat, 464
kapasitas, 348
penerobosan Islamis, 135
lihat juga pegawai sipil
booming minyak (*oil boom*) OPEC, 67
Brasil, 6, 151
Britania Raya
polarisasi Brexit, 104
Bulgaria, 38
Burkina Faso, 38
Burma
lihat Myanmar

C

Cina, 313, 464, 465
CNN Indonesia, 300, 413, 417, 441, 506
Cornelis, 465, 466, 470-474, 480, 481
Cyber Drone 9, 366

D

daerah pedesaan, 11, 178, 218, 280, 325, 341
lihat juga otonomi daerah
kepuasan pemilih dengan demokrasi, 204, 218, 220, 221
konsepsi demokrasi, 254, 258
demokrasi, dukungan populer untuk, 16, 20, 435
indikator kepuasan, 198
indikator kuantitatif, 270
konsepsi demokrasi, 235, 245, 247, 251, 252, 260, 350, 392
survei, 20, 21, 197-206, 210-218, 226, 227, 234, 235, 245-247
demokrasi elektoral,
evolusi di Indonesia, 11, 38, 46, 239, 240, 241
perbandingan internasional, 240–244, 396
demokrasi illiberal, viii, 62, 70, 71, 76, 78, 167, 174
Jokowi condong ke arah, 77, 79
Kerentanan, 4, 9, 62, 76, 78
produk populisme, 172, 189
risiko transisi rezim ke, 45–47
lihat juga penurunan/regresi demokrasi; *lihat juga* kualitas demokrasi; *lihat juga* kebebasan
demokrasi liberal,
Asia Tenggara, 35–38
definisi, 33, 35, 174, 380
dukungan, Indonesia, 107
nilai komparatif, Indonesia, 38, 241
lihat juga demokrasi, dukungan populer untuk
demokrasi partisipatoris, xvii, 11, 235
Indeks Demokrasi Indonesia, 346
indeks V-Dem, 33, 46, 49–50, 236–261
demokrasi subnasional
kasus kriminal eksekutif, studi, 402–404
kooptasi eksekutif daerah, era Jokowi, 400–407
'Demokrasi Terpimpin', 67
demokratisasi, 72, 78,
global, 34
indikator kemunduran, 1, 4, 46
tahun-tahun awal, 1, 4, 46
Densus 88, 128
Densus 99, 128, 129
desentralisasi, 1, 72, 393, 394, 400, 446
Detik.com, 299, 300
Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), 3, 156, 222, 399, 401, 412, 507
Dhani, Ahmad, 315, 374, 416
Didu, Said, 2
dimensi/konsepsi demokrasi, 235, 245, 247, 251, 252, 350, 392
deliberatif, 47, 55, 234, 236, 237, 241, 243, 246, 247, 268

egaliter, 234, 235, 236, 237, 239, 241, 243, 246, 247, 251, 252, 253, 254, 257, 260
egaliter-liberal, 235, 247, 254
elektoral, 170, 174, 175, 179, 180, 184, 188, 200, 209, 216, 217, 230, 234, 236, 239, 240, 241, 246, 247, 251
implikasi, kepuasan terhadap demokrasi, 20, 201, 207, 219, 220, 234, 235, 245
liberal, 172, 173, 174, 186, 187, 219, 234, 235, 236, 238, 241, 246, 247, 251, 252, 253, 254, 257, 258, 260
multidimensional, 233, 235, 244, 259
partisipatoris, 234, 235, 236, 239, 241, 243, 246, 247, 251, 252, 254, 255, 257, 260, 346

E

ekonomi,
hubungan ketimpangan pendapatan dengan hasil demokrasi, 321, 324–327, 337, 341, 350
kurangnya efek kemajuan terhadap kepuasan demokrasi, 322
pembangunan, 79
pertumbuhan, 10, 68, 176, 202, 325
teori modernisasi, 322, 325–327, 336
Eropa, 15, 85, 268, 270, 322
Eropa Timur, 268, 270

F

Facebook, 312, 313, 314, 365, 431, 432, 473, 474
Filipina,
Indeks Demokrasi Liberal, 36, 38
kekerasan elektoral, 495, 498
penurunan demokrasi, xvi, 9, 32, 36, 38, 156, 268, 322
populisme, 6, 151, 289
risiko transisi rezim yang merugikan, 46
vigilantisme, 442
Forum Umat Islam Bersatu (FUIB), 470
Forum Umat Islam (FUI), 425, 506
Freedom House, 5, 6, 14, 238, 239, 316, 330
peringkat kualitas demokrasi, 6, 8, 238, 240
Front Pembela Islam (FPI),
aliansi HTI/Salafis, 128, 129
dukungan Muslim Melayu, 467, 470
justifikasi vigilantisme, 441
kampanye anti-Ahok, 272, 374, 429, 505
kasus kriminal terhadap pemimpin, 183
kekerasan, 120, 185, 429
kekuatan, 18
modus vigilantisme, 438–442
partai garis keras, 93, 125, 429, 435, 437, 511
pemimpin, 18, 155, 374
pendirian, 116
pendukung, 272
populisme, 18, 435
serangan FPI-HTI terhadap pawai kebebasan beragama, 118
vigilantisme, 18, 128, 185, 431–437, 447–448

G

Gafatar, 372
gerakan anti-Ahok,
efek luas kampanye, 17, 77, 92, 99, 157, 167, 285, 374, 429, 465, 469, 481, 508, 512
kepemimpinan, 271, 274, 374, 505, 507
konsesi Jokowi terhadap pengunjuk rasa, 508, 511

media sosial, 182, 313
partisipan dalam kampanye pemilihan presiden 2019, 180, 182
partisipan dan koordinator, 505
penyebab pemersatu, 126, 155
populisme Islam, 90, 150, 157, 167
lihat juga aksi 212
Gerakan Indonesia Kita (GITA), 127
Gerakan Nasional Pembela Fatwa MUI, 430
Gerakan Nasional Pengawal Fatwa Ulama (GNPFU), 181, 506
gerakan separatis, 296
Gerindra, xix, xxxvii, 75, 147, 181,
ketua, 222
pemilihan gubernur Kalimantan Barat 2017, 466
Ghana, 241, 242, 243
Golkar, xix, xxxvii
campur tangan Jokowi, 398
dinamika nominasi, 286–287
dukungan elektoral, 69, 74, 75
dukungan Muslim Melayu, 467
dukungan Prabowo, 222, 284
era Orde Baru, 69–70, 392
kepemimpinan, 77, 282, 285, 307
ketua, 284, 300, 307, 409
kontes kepemimpinan, 282, 284, 285
pembentukan, 69, 278
tuduhan KPK, 409
Google, 365
Gunawan, Budi, 396, 408

H

Habibi, Presiden, 360
Hak Asasi Manusia, 260, 360
aktivisme, xxvi
104, 114, 414
era Yudhoyono, 414
hukum, kritik pemolisian, 414
Papua, 375, 510
tinjauan hukum dan peraturan, 502
Hamid, Usman, 23
Hinduisme, 77
Hizbut Tahrir Indonesia (HTI), 93, 95-97, 116-120, 125-129, 132-135, 156, 185
agenda khilafah, 93, 115, 124, 183
aliansi FPI/Salafis, 125
asal mula, 115
bendera hitam, 118, 129
gangguan rapat, Jawa Timur, 126
kekhawatiran NU, 115
orang HTI-PKS, 93, 96
pelanggar hukum/pembubaran, 95, 185, 216, 367, 372, 414
pengakuan Yudhoyono, 94, 117
permintaan uji materi, regulasi Perppu, 374
pertumbuhan pengaruh/status, 17, 116, 117
protes anti-Ahok, 95, 367
serangan FPI-HTI terhadap pawai kebebasan beragama, 118
simpatisan, 135
tindakan keras Jokowi, 154
Hukum Pidana, 360, 364
lihat juga Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP)
mengusulkan baru, xv
hukum syariah, xix, 180
Hungaria, 32, 47

I

ilegalitas
usaha penipuan perlindungan (*protection rackets*}, 394
lihat juga korupsi
Indeks Demokrasi Elektoral, 241, 242
Indeks Demokrasi Indonesia (IDI), 323, 329
indikator dan bobot masing-masing, 333, 334, 335

kualitas data IDI, 341, 346, 351
penentu demokrasi provinsi, 339, 340
statistik provinsi, 344, 345, 346
variasi regional, 332
Indeks Demokrasi Liberal, 33, 36, 37, 40, 242, 243
indeks internasional, 8, 316, 350
demokrasi, 8, 238, 242, 316, 350
kebebasan media, 316
lihat juga perbandingan internasional
Indeks Pemilihan Bersih, 41
India, 85, 267, 268, 327, 351
demokrasi subnasional, 328
kekerasan politik dan media sosial, 460
vigilantisme, 441
indikator Indeks Demokrasi Indonesia
Papua, 335
Instagram, 312, 314
internet, 14, 132, 297
ekspansi, 459, 460, 468
kelompok Cyber Pancasila, 416
kontrol, 78
nilai kebebasan, 13
pembatasan, Kalimantan Barat, 462
pengawasan, 364, 433
penutupan, Papua, 461
lihat juga media sosial
intoleransi,
agama, 63, 129, 132, 184, 187, 434, 480
Kampanye anti-Ahok, 17, 92, 93, 98
minoritas, 16, 379
organisasi, 16
polarisasi, 55, 85, 97
promosi toleransi, 125
Iskan, Dahlan, 300, 301, 304
dukungan Jokowi, 301, 304
dukungan Prabowo, 305
kasus korupsi, 305
tekanan finansial, 305
tekanan keuangan, 304
Iskandar, Muhaimin, 285
Islam,
agama mayoritas, 65
komoditas kultural, kenaikan konsumsi, 178
pengkhotbah selebriti, 178
penyebab politik, 10
terorisme, 71–72
lihat juga populisme Islam; *lihat juga* muslim; *lihat juga* partai politik: Islam
Islamisasi, 73, 117, 169, 172, 179, 180
definisi, xviii
Islam Nusantara, 124, 125

J

The Jakarta Post, 301, 302
jaringan 'Gusdurian', 122
Jawa, 77, 93, 96, 113, 118, 120, 122, 124, 126, 129, 130, 156, 185,
Jawa Barat, 344, 345
penegakan hukum yang terpolitisasi, 403
Jawa Pos Group, 299, 300, 305, 306
Jawa Tengah, 77, 93, 96, 118, 120, 122, 216, 344, 345, 433
aktivitas alumni PKPNU, 121
dukungan Jokowi, 75, 101
indikator Indeks Demokrasi Indonesia, 342, 343
kekuatan NU, 95, 116, 118, 216
Jawa Timur, 77, 93, 96, 118, 120, 126, 129, 130,
dukungan Jokowi, 77
gangguan rapat HTI oleh Banser, 128
indikator Indeks Demokrasi Indonesia, 333
keberadaan HTI, 117, 128
kekerasan elektoral, 493
kekuatan NU, 120, 121, 129, 216
pembunuhan 'ninja', 443
vigilantisme, 435, 438, 450

Jepang,
Indeks Demokrasi Liberal, 37, 40
pemerintahan atas Indonesia, 65
risiko transisi rezim yang merugikan, 46
jurnalis,
era Orde Baru, 295
jurnalis asing, 271, 364, 365
kebebasan berekspresi, 360, 368, 371
keberpihakan, 298, 301
kekerasan terhadap, 296, 368, 369
kualitas, 23, 316
penangkapan, 418
tuntutan pencemaran nama baik, 363

K

Kalimantan Barat, 344, 345-475, 479-483, 492, 504
indikator Indeks Demokrasi Indonesia, 248, 333, 334
kekerasan, 464, 475, 479, 480
kekerasan elektoral, 459, 460, 469
kekerasan etnis, 463, 476
kekerasan Landak dan Mempawah, 462, 463, 471
pemilihan gubernur 2007, 465
pemilihan gubernur 2018, 462, 481, 482, 483
peninggalan dari kekerasan masa lalu, 463, 464, 469
populasi, 463
vigilantisme, 439
Kalimantan Tengah,
indikator Indeks Demokrasi Indonesia, 333, 344
kekerasan elektoral, 502, 503
vigilantisme, 425
Kalla, Jusuf, 77, 123, 210, 213, 305, 364
kepuasan pendukung terhadap demokrasi, 210
pemilihan 2009, 210
pertemuan pengunjuk rasa Ahok, 507
Kamar Dagang dan Industri, 96
Kamboja,
indeks demokrasi liberal, 36, 37
risiko transisi rezim yang merugikan, 46
kapasitas negara, 66, 68, 71, 441
Karnavian, Tito, 395, 406, 407, 411
keamanan nasional, 358
keamanan sosial, 202
kebebasan,
agama, 333, 342
akademik, 359
asosiasi, 47
dukungan lembaga negara terhadap agenda illiberal, 363
ekspresi/ucapan, 317, 333, 346, 347, 358, 359, 360, 361
internet, 312, 316, 431
media, 9, 43, 316, 359
minoritas, 233
oposisi politik, 316
lihat juga media sosial
kecurangan pemilihan, 197
kegagalan negara, 62, 68, 70, 72, 74, 78
definisi, 70
Kejaksaan Agung, 306, 395, 398, 400, 401, 406, 409
bias partisan, 398, 400, 406
keberpihakan politik tersangka, 401, 402
kekerasan,
agama, 71, 72, 346, 434
banser/HTI, 129
efek polarisasi, 86
etnis, 5, 19, 71
FPI, 93, 118, 133, 430
insiden Monas (serangan FPI-HTI terhadap kebebasan beragama), 118
jurnalis, 296, 309, 361, 368, 417
Kalimantan Barat, 463, 475, 479, 480
kerusuhan Jakarta pasca-pemilihan 2019, 47, 392, 417, 488

komunitas etnis Tionghoa, 71, 463
Papua, 366
pembunuhan massal anti-komunis, 67
pembunuhan 'ninja', Jawa Timur, 443
pemuda Banser/FPI, 18, 128
polisi, 446
protes mendukung KPK, 510
separatis, 5, 71
tingkat pembunuhan, 444
vigilantisme, 428, 429, 435, 446, 447, 449, 450
lihat juga kekerasan elektoral; *lihat juga* National Violence Monitoring System (NVMS)
kekerasan elektoral, 349, 350, 351, 381, 392, 396, 405, 406, 407, 418, 419, 427, 429, 437, 460, 461, 462, 464, 465, 475, 481, 482, 483
indikator, konflik sebelumnya, 482
insiden 1998-2014, 497
insiden, 2005-2014, tipe pemilihan yang berbeda, 498, 499
insiden, pemilihan legislatif 2009 dan 2014, 499, 500
insiden, pemilihan presiden 2009 dan 2014, 502
Kalimantan Barat, 479
pasca-2014, xxv
pembingkaian dan mobilisasi religius, 374
pemilihan lokal, 203, 499
pemilihan presiden 2019, 155, 167, 415, 508
perbandingan internasional, 33, 100
lihat juga Ahok (Basuki Tjahaja Purnama): kampanye Islamis terhadap
kekuatan demokrasi, 9, 16
perspektif komparatif, 32, 38
stabilitas, 16, 23, 33, 58, 66
kelompok Cyber Pancasila, 416
kemerdekaan, 62, 64, 65, 66, 67, 78, 107, 124
kemiskinan, 176, 237, 248, 328
lihat juga ketimpangan
Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri),
anggaran, 444, 445
kepala polisi nasional, 395, 396, 406, 408, 411, 426
kerentanan terhadap manipulasi, 395
pemantauan daring NU, 433
Satuan Pembinaan Masyarakat (Binmas), 444
tensi dengan KPK, 408, 410, 411
wakil kepala polisi nasional, 408
lihat juga polisi
kesatuan,
semboyan "Bhinneka Tunggal Ika", 72, 133
Kesultanan Pontianak, 467, 479
ketidakadilan/kerugian sosial
lihat ketimpangan; *lihat* kemiskinan
ketimpangan, 10, 169, 172, 176,
basis populisme, 141, 175
hubungan dengan mobilisasi politik, 183, 216
kelas menengah, 135, 176, 177
pendapatan, berhubungan dengan hasil demokrasi, 322, 324, 326
lihat juga kemiskinan
khilafah, Islam, 117, 126
agenda HTI, 93, 126, 135, 180
Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP),
revisi yang diusulkan, 22, 156, 366, 377, 417
revisi yang diusulkan, penundaan, 3, 418
Koalisi Merah Putih (KMP), 222, 397, 398, 399, 415

Jokowi merusak, 399
Kolombia, 38, 499
Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK),
aktivitas regional, 409
bipartisan, 410
Dewan Komisaris, 408
Dewan Pengawas, 412, 413
dukungan publik untuk, 413
kekerasan terhadap, 411
ketua, 408, 412
klaim faksi "Taliban", 131, 411
pelemahan pemerintah, 13, 22, 43, 409, 418
pembentukan, 407
penangkapan PDI-P, 410, 412
penangkapan politisi NU, 131
penuntutan subnasional, 409
protes yang dipimpin mahasiswa untuk mendukung, 22, 377, 413, 414
tensi dengan Polri, 408
tersangka, keberpihakan politik, 412, 413
tingkat hukuman, 411
usaha penangkapan PDI-P, 413
Komisi Pemilihan Umum, 47, 198, 495, 496, 509
komunitas bisnis, 96, 326
Dukungan untuk Jokowi, 96
Konferensi Khilafah Internasional, 117
konsepsi demokrasi
lihat dimensi/konsepsi demokrasi
konservatisme, xix, xx, 183
Islam, 87, 91, 93, 183
organisasi, 69, 74, 86, 92, 93, 95
partai Islam, 86, 87, 91
tingkat masyarakat, 183
Konstitusi Indonesia, 203, 204, 217, 250, 271, 277
hak asasi manusia, 360
kebebasan berekspresi, 360
korupsi, 4, 5, 10, 11, 31, 48, 49, 55, 68, 70, 173, 203, 225, 283, 284, 296
lihat juga ilegalitas; *lihat juga* patronase
dilembagakan, 11, 286
elite, 394, 397
Partai Demokrat, 287
partai politik, 288, 349
periode pertama Yudhoyono, 408
polisi, 408, 412
regional, 408, 409
rezim Soeharto, 70
Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik, 359
krisis finansial Asia, 1, 3, 68, 73, 89, 108
Kristen dan komunitas Kristen, 72, 91, 92, 113
Dayak, 463, 465, 466, 467, 469
Landak dan Mempawah, 477
populasi Kalimantan Barat, 463
serangan main hakim sendiri terhadap, 430
Timor Timur, 72
lihat juga Ahok (Basuki Tjahaja Purnama)
Kristiyanto, Hasto, 412
Kroasia, 241, 242, 243
kualitas data IDI, 341
kualitas demokrasi,
dimensi untuk penilaian, 505
efek kualitas media, 296, 300
efek polarisasi, 76, 429
efek populisme, 167, 168, 169
penurunan, xxii, 87, 288, 296
perbandingan internasional, 267, 268
persepsi publik, xxi, xxxi
survei persepsi, pemenang dan pecundang pemilihan, 213, 216
variasi tingkat provinsi, 280
kudeta, 39, 40, 41, 42, 67, 198
Kumparan, 316, 507
Kusubandio, Wishnutama, 311

L

Laksono, Dandhy, 23, 417
Laoly, Yasonna, 395, 398
Laos, 498
lembaga, negara,
  Islamis, kurangnya kekuatan, 87, 161, 162, 168, 184, 186, 187
  kelemahan/disfungsi, 168, 172, 281
  kepercayaan publik, 212, 288, 309, 443, 444
  korupsi, 11, 286
  manipulasi, 296, 347, 349, 373, 390, 391
  promosi Pancasila, 94, 126, 184
  warisan otoriter, 7, 9, 45, 47, 52
  lihat juga Indeks Demokrasi Indonesia (IDI); *lihat juga* penegakan hukum
literasi, lihat edukasi, tingkat literasi dan hubungannya dengan hasil demokrasi, 66

M

Mahkamah Konstitusi (MK), 203, 207, 212, 393
  penolakan banding hasil pemilihan 2019 Prabowo, 182
  UU ITE, 374
Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), 222
Majelis Ulama Indonesia (MUI),
  cabang Medan, 430
  cabang Sumatera Utara, 372
  deklarasi Ahmadiyah, 118
  deklarasi penistaan agama Ahok, 125, 126, 179
  dukungan Yudhoyono terhadap fatwa, 117, 118
  keberpihakan Jokowi, 379
  kursi, 131
Majelis Zikir Hubbul Wathon (dewan agama presiden), 126
Malaysia,
  Indeks Demokrasi Liberal, 36
  kekerasan elektoral, 86
  manipulasi lingkungan pemilihan, 44
  risiko transisi rezim yang merugikan, 46
  undang-undang anti-berita palsu, 315
Maluku, 78, 280, 287, 344, 345
  Indeks Demokrasi Indonesia, 344, 345
  kekerasan, 512
  kekerasan elektoral, 500, 504
  vigilantisme, 71
Maluku Utara,
  indikator Indeks Demokrasi Indonesia, 344, 345
  kekerasan, 492, 512
  kekerasan elektoral, 500
  vigilantisme, 467
masyarakat sipil, 13, 16, 17, 20, 143, 145, 150, 155, 158, 159, 161, 173, 186, 237, 296, 323, 358, 360, 370, 376, 377, 378, 380, 413, 414, 419, 437
  gerakan yang dipimpin populis, 14, 125, 127
  koalisi, 136, 150
  melemahnya dukungan untuk demokrasi, xxiv, 251
  organisasi Islam, 17
  organisasi pluralis, 136
  pembatasan/penekanan, 6, 79, 357, 363, 366, 367, 373, 380
  peran dalam demokrasi, 16, 17, 20
  strategi untuk menghindari pembatasan kebebasan, 376
media,
  berita palsu/disinformasi, xviii, 315, 366, 460, 488
  indeks internasional, kebebasan media, 316
  izin televisi digital, 300

kebebasan, 9, 43, 316, 359
keberpihakan, 298, 300, 301, 302, 303
kepercayaan publik, 300, 309, 312
komentar polarisasi, 53
konsolidasi, 299
kurangnya komentar kritis, 12, 296, 297, 298, 312
media digital selama kampanye pemilihan 2019, 311, 312
paksaan Jokowi, 297, 312
pemilihan 2014, 310
pemilik, 295, 297, 298, 299, 300, 303, 304
penurunan kualitas, 297, 312
perbandingan Orde Baru, 295, 296
lihat juga jurnalis; *lihat juga* media sosial
media sosial, 296, 297, 298, 312, 313, 314, 315, 316, 357, 363, 375, 411, 413, 414, 415, 431, 434, 437
2019GantiPresiden, 315, 375, 506
dukungan gerakan HTI/212, 133
Jasmev: relawan media sosial Jokowi-Ahok, 312
jumlah pengguna, 312
Kalimantan Barat, 462, 468, 470
kebebasan berekspresi, 316
kekerasan politik yang didorong rumor, 461, 462, 472
kelompok anti-Ahok, 313
NU, 430
pembakaran bendera hitam HTI, 129, 506, 508, 512
pendengung (*buzzers*), 298, 314, 316, 317, 411, 460, 482
pendukung Ahok, 315
pendukung Prabowo, 357, 374
penggunaan Jokowi, 298, 312, 314
penggunaan partai politik, 313
penutupan, 316
pidato Ahok, 125
represi terhadap kritik, 3, 8, 315
Teman Ahok, 313
vigilantisme, 18, 443, 506, 508, 512
lihat juga berita palsu/ disinformasi
Meksiko, 38, 323, 328, 442, 490
Menteri Dalam Negeri, 405
Menteri Hukum dan HAM, 285
Menteri Keuangan, 184
Menteri Komunikasi dan Informasi, 311, 315, 365, 366
Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan, 365
Menteri Pertanian, 185
Menteri Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi, 417
Mesir, 161
MetroTV, 300, 301, 302, 304, 306, 309
militer,
agresi Papua, 377
elemen antikomunis, 67
era Jokowi, 131, 392, 405
era Orde Baru, 67, 68, 70, 73
Islamisasi, 73
kekerasan Timor Timur, 67, 364
kekuatan, 74
konflik Banser/HTI, 129
kontrol partai, 290
kudeta, xxiv
pemisahan dari polisi, 444
pensiun, nominasi sebagai kandidat, 173
peran dalam demokrasi awal, 67
peran dalam Orde Baru, 67, 71, 73, 74, 393
peran parlementer, 73
persaingan Prabowo/Wiranto, 73
rezim, 68
minoritas, 63, 65, 71, 76, 79, 87, 93, 321, 323, 328, 367, 371, 372, 379, 427, 428, 430, 436, 439, 448, 465
agama, 76, 93, 118, 135, 428

etnis, 16, 63, 71
kebebasan berekspresi, 296
kekerasan terhadap etnis minoritas Tionghoa, 71
kerusakan perlindungan, 16, 86, 105
komunitas LGBT, 365, 373
peraturan daerah tentang agama, 323
MNC Group, 300, 301, 307, 308
moralitas, 179, 446
Islam, 179
pemolisian main hakim sendiri, 134, 416, 442
peraturan provinsi, 446
Mozambik, 241, 242
Muhammadiyah, 75, 114, 115, 430, 433, 434, 435
muslim,
kelas menengah ke bawah, 10, 176, 177
kepemimpinan, 119
kepuasan pemilih terhadap demokrasi, 20, 207, 208, 209
konsepsi demokrasi, 235
konservatif, 76, 91, 169, 179, 181, 183, 184, 271
Melayu, Kalimantan Barat, 463, 464, 467, 473
pembaharuan fokus sosial-budaya, 119
perilaku memilih, 92, 479
perilaku politik setelah kampanye anti-Ahok, 99
perpecahan politik, 113, 123
lihat juga Islam*; lihat juga* Islamisasi
musuh negara, 88, 89, 95, 97, 121
Muzadi, Hasyim, 118, 119, 122
Myanmar,
Indeks Demokrasi Liberal, 35
kekerasan elektoral, 241
risiko transisi rezim yang merugikan, 46

N

Nahdlatul Ulama (NU), 17, 74, 93, 115, 156, 184
aliansi Jokowi, 127, 136, 156, 184
fokus ideologi yang diperbarui, 120
isu Ahok, 125, 126
kampanye presiden 2019, 8, 416
kekerasan terhadap, Jawa Timur, 443
kekhawatiran HTI, 117, 156, 185
kepemimpinan, 119, 126, 128
militansi, 128
mitra produksi pertanian Menteri, 185
Muslimat, 130
nota kesepahaman Menteri Keuangan, 184
parade Hari Santri Nasional, 129
patronase, 131, 146
pemantauan daring, 433
Pendidikan Kader Penggerak NU (PKPNU), 120
pesantren, 127, 185
proyek Islam Nusantara, 124
reunifikasi elite, 126
vigilantisme, 128, 435, 436, 450
nasionalisme, 9, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 70, 71, 72, 74, 76, 77
egaliter, 21, 61-66, 71, 74, 76, 77
elektoral, 74
pluralis, 74, 75, 77
Natasa, Karolin Margret, 466, 467, 469, 471-474, 478-481
National Violence Monitoring System (NVMS), 438, 440, 446, 480, 488, 489, 492-494, 496, 499, 500, 504, 505, 512
data yang dilaporkan, 438
kategori kekerasan pemilihan, 493, 494
Nawa Cita, 364
Niger, 40
Nigeria, 241, 499
Novanto, Setya, 284, 307, 409

Nusa Tenggara Barat, 96, 344, 345, 401, 493, 500
indikator Indeks Demokrasi Indonesia, 344, 345
kekerasan elektoral, 500
vigilantisme, 438

O

Orde Baru,
ABRI, 393
dasar, 67
kasus Undang-Undang Penistaan Agama, 371
kebebasan berekspresi, 359, 360
kekerasan, 67, 364, 464
keruntuhan, 1, 5
media, 295, 296, 360
nostalgia, 200, 201, 202, 205, 225
otoritarianisme, 1, 9, 20, 245, 359, 361, 366
pasukan keamanan, 443
pembunuhan massal antikomunis, 67
pengembangan kelembagaan, 68
peninggalan, 4, 378, 415
pertumbuhan ekonomi, 68
rezim militer, 68, 69, 393
tindakan yang dapat dihukum secara legal, 446
vigilantisme, 39
lihat juga Soeharto, Presiden
organisasi/kelompok Islam,
garis keras, 92, 93, 97, 115, 122, 426, 427, 428, 429, 435, 436, 437, 511
khilafah transnasional, 95, 116
konservatif, 87, 91, 126, 135, 145, 169, 180, 181, 183, 184
pengaruh politik non-kekerasan, 185
persaingan antar-Islam, 95
politik, 96, 97, 115
lihat juga aksi 212*; lihat juga* Aksi Bela Islam*; lihat juga* Front Pembela Islam (FPI)*; lihat juga* gerakan anti-Ahok
otokratisasi,
diperbaharui, di Indonesia, 1, 141, 144
jalan menuju, 35, 156, 240
otokrasi elektoral, 36, 38
otoktasi tertutup, 36, 38
manipulasi lingkungan elektoral, 40
pembesaran eksekutif, 13, 41, 42, 44, 364
pendorong gelombang saat ini, 41
risiko transisi rezim yang merugikan, 45
tren global dan regional, 34
lihat juga otoritarianisme*; lihat juga* penurunan/regresi demokrasi
otonomi daerah,
pembaruan sentralisasi, 22, 402
regulasi, 22, 323, 446
otoritarianisme,
elektoral, 36, 62, 70, 74
era Orde Baru, 1, 74, 75, 95, 202
era Yudhoyono, 6
indeks nostalgia, 225
nostalgia, 225, 226, 227, 228, 229
pemerintahan Widodo, 3, 8, 11, 12, 13, 14, 17, 78, 79, 130, 225, 284, 358, 379, 390
Subianto, Prabowo, 7, 75, 76, 77, 144, 155, 170
tren global, 32
warisan sejarah, 4, 7, 61, 70, 314
lihat juga otokratisasi*; lihat juga* penurunan/regresi demokrasi

P

Paloh, Surya, 274, 300, 301, 304, 311
dukungan Jokowi, 301, 304
pendiri Nasdem, 300
Pancasila, 72-75, 94-97, 118, 121, 126, 129, 132-136

Jokowi gunakan sebagai alat ideologi, 274, 300, 301, 304, 311
partai politik, basis ideologi, 300, 301, 304, 307, 311
pandemi COVID-19,
kesempatan untuk agenda kebijakan illiberal, 2
manajemen, respons terhadap kritik, 2, 418
pelecehan dan penangkapan polisi, 3, 418
Papua,
aktivis, 375
indikator Indeks Demokrasi Indonesia, 332, 333, 334, 335
kekerasan elektoral, 438, 447, 500
paksaan eksekutif, 400
penutupan internet, 316
protes September 2019, 461
regulasi media, 364
separatis, 71, 296
vigilantisme, 438
Papua Barat,
indikator Indeks Demokrasi Indonesia, 344
kekerasan elektoral, 438, 447, 500
separatis, 71, 296
vigilantisme, 438
Partai Amanat Nasional (PAN), xix, 75
dukungan Jokowi, 398
dukungan Prabowo, 222
kontes kepemimpinan, 287
pemilihan Gubernur Kalimantan Barat, 462
Partai Bulan Bintang (PBB), xix, 274
Partai Demokrasi Indonesia (PDI), 69, 398
Partai Demokrasi Indonesia-Perjuangan (PDI-P),
dinamika nominasi, 222, 286, 287
dukungan Dayak Kristen, 466
dukungan terhadap Dayak Kristen, 466
dukungan Yudhoyono, 86
eksekutif subnasional yang diinvestigasi, 403
hubungan dengan Jokowi, 75, 76, 91, 123, 150, 403
investigasi KPK, 409
kekuatan partai, 47, 50, 75, 151
kepala daerah yang diinvestigasi, 403, 404, 410
Megawati, 124, 154, 206
pembagian suara parlemen 1999, 75
rapat rekonsiliasi pasca-pemilihan 2019, 182
regulasi partai, 276
Partai Demokrat (PD), 147
dukungan Dayak Kristen, 466
dukungan Jokowi, 283
eksekutif subnasional yang diinvestigasi, 403
kepemimpinan, 283, 288
kongres 2010, 283
kongres 2015, 287
upaya pelembagaan oleh Yudhoyono, 283
Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura), 307, 467
Partai Keadilan, 17, 87, 102, 116,
Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI), 404, 466
Partai Keadilan Sejahtera (PKS), xix, xl, 17, 87, 93, 96, 97, 102, 103, 104, 116, 117, 119, 132, 135
bergeser dari Islam, 273
dukungan Jokowi, 398
dukungan Muslim Melayu, 467
kekuatan partai, 87
ketua dewan penasihat, 181
orang HTI-PKS, 96
Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), 93, 96, 118, 122, 124, 125, 128, 131
dukungan Jokowi, 93, 122
hubungan dengan NU, 124
Kalimantan Barat, 467

kekuatan partai, 74
kepemimpinan, 128
ketua, 285
kongres 2019, 286
patronase, 306
Partai Komunis Indonesia (PKI), 67, 69
Partai Nasional Demokrat (NasDem), 274, 300, 395, 467
dukungan Jokowi, 401
ketua, 401
penunjukan menteri Jokowi, 395
Partai Nasional Indonesia (PNI), 64
Partai Persatuan Pembangunan (PPP), xix, xl, 69
bergeser dari Islam, xix
campur tangan Jokowi, 284
kepemimpinan, 284
partai politik, 218-221, 267-271, 281, 288, 309, 313, 314
ambang untuk memasuki parlemen, 153
baru, mendirikan, 12, 153
deinstitusionalisasi, 290
demokrasi intrapartai, 282
dinasti, 283
dukungan untuk Soeharto, 68
eksekutif subnasional, keberpihakan partai, 403, 404
indikator kuantitatif, pelembagaan sistem partai, 51
institusionalisasi sistem partai, 51, 153
Islam, xix, 75, 86, 87, 91
jumlah efektif, 51
kekuatan, 289
kepercayaan publik, 309
ketidakterwakilan, 270, 271, 272, 273, 274
kualitas/kelemahan yang menurun, 268, 273, 275
nasionalis, 125, 466
nominasi nonpartai, 153, 155, 277
partai-partai kendaraan personal, 151, 152
patronase, 104, 154
peran dalam demokrasi, 51
perilaku pemilih, 92, 280
personalisasi kampanye elektoral, 282
pluralis, 272
populisme berhubungan dengan kelemahan, 147
regulasi partai, 269
sentralisasi kekuasaan, 286, 407
sistem pembiayaan, 269, 274, 276
sistem pemilihan daftar partai terbuka, 269, 277, 290
taipan, 276, 281, 289
lihat juga dengan nama partai pemilihan
Partai Solidaritas Indonesia (PSI), 275
pasukan keamanan, 357, 366, 480
era Orde Baru, 443
kolusi vigilantisme, 443
pengawasan daring, 366
peran koersif, 392
lihat juga tentara*; lihat juga* penegakan hukum*; lihat juga* militer*; lihat juga* polisi
Patra, Ravio, 3
patronase,
distribusi partai, 397
jaringan, 397
Jokowi, 306, 397
kekhawatiran NU, 125, 128
Yudhoyono, 91
pegawai sipil,
ideologi anti-Pancasila, 97, 132, 136
Islamis, 133
pengaduan terhadap, portal daring, 133
simpatisan HTI, 133
Surat Keputusan Bersama Menteri tentang Penanganan Radikalisme dalam Rangka Penguatan Wawasan Kebangsaan pada Aparatur Sipil Negara, 97
lihat juga birokrasi

pembagian kekuasaan, 54, 75
pembesaran eksekutif, 13, 34, 42, 44, 58, 364, 367, 389, 390, 391, 393, 396, 399, 413, 419
  definisi, 389
pemenang dan pecundang pemilihan, 20, 136, 198-224, 228, 229,
  kesenjangan pemenang-pecundang dan persepsi kualitas demokrasi, 211
  pemilihan 2019, efek polarisasi, 506
  penentu kepuasan demokrasi, 506
  persepsi terhadap kualitas demokrasi, 211
pemerintahan kolonial Belanda, 64, 66
pemerintahan militer, 38, 68, 97, 499
  Thailand, 9, 36, 42
pemilih
  lihat pemilihan
pemilihan,
  dukungan pemilih untuk Islam, 272
  gubernur Jakarta 2012, 75, 312
  gubernur Jakarta 2017, 7, 17, 18, 19, 127, 150, 183, 185, 465, 467, 470, 483, 505, 512
  gubernur Kalimantan Barat 2007, 465
  gubernur Kalimantan Barat 2018, 19, 467, 481, 482, 483
  Indeks Pemilihan Bersih, 41
  kualitas, 47
  langsung, kepala pemerintahan daerah, 276
  partisipasi pemilih, 270, 405, 487, 491
  pembelian suara, 33, 41, 48, 278, 351
  perilaku pemilih, partai versus kandidat, 92, 280
  personalisasi elektoral, 268, 276, 289
  presiden 1955, 94
  presiden 2004, 73, 147, 276, 496
  presiden 2009, 75, 211, 277, 278
  presiden 2014, xxiv, xxv, 75, 76, 91, 144, 149, 153, 157, 207, 211, 222, 268, 273, 278, 284, 300, 301, 302, 305, 310
  presiden 2019, 272, 275, 278, 279, 286, 306, 308, 311, 314, 316, 391, 400, 416, 417, 431, 487
  presiden 2024, 406
  presiden langsung, 203
  sejarah non-kekerasan, 19
  umum 1999, 48, 69
  volatilitas pemilihan, 270
  lihat juga kekerasan elektoral; *lihat juga* pemenang dan pecundang pemilihan
pendapatan, hubungan dengan hasil demokrasi, 322, 324, 326-328, 331, 337-341, 350
pendidikan,
  capaian pendidikan, peserta Bela Islam, 177
  hubungan tingkat literasi dengan hasil demokrasi, 66
  pesantren, xxxix, 127, 129
penegakan hukum, 364, 379, 391, 392-95, 400-407, 413, 414, 418, 419, 426, 427, 438, 442, 445-450, 493
  era Jokowi, 378
  hubungan dengan vigilantisme, 427
  kapabilitas agensi, 395
  keberpihakan, 402
  kepercayaan publik, 443
  tindakan keras yang dipersepsikan sewenang-wenang, 95
  tindakan yang dapat dihukum secara legal, 446
  tingkat subnasional, 322
  lihat juga Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri); *lihat juga* polisi

Pengambilalihan militer, 62, 68, 70, 74, 78
pengawasan, 358, 359, 364, 366, 369, 375, 380, 389-395, 412, 413
  ruang digital, 312, 366
pengeboman Jemaah Islamiyah, 128
penghinaan,
  daring, 364, 365, 448
  definisi, pengembangan dari, 367
  Pancasila, 134
  peningkatan penggunaan undang-undang, 95, 414
  revisi KUHP, 417
  Undang-Undang ITE, 156
  Undang-Undang Penistaan Agama, politisasi, 371
penurunan/regresi demokrasi, 9, 15, 16, 20
  dipimpin elite, 85
  efek partai politik yang lemah, 126
  efek polarisasi, 462
  kekurangan struktural, 5, 10, 168, 188, 435, 491
  peran masyarakat sipil dalam menghindari, 16, 79
  perbandingan internasional, xvi, 6, 9, 32, 36, 38, 47
  perkembangan akar rumput, 11, 16
  perubahan, dari waktu ke waktu, 46, 48, 51
  lihat juga otokratisasi; *lihat juga* otoritarianisme
Perang Dingin, 1, 39, 40, 42, 69
Perang Dunia II, 64
perbandingan internasional,
  Asia Tenggara, 396, 495, 496, 499, 512
  Indeks Pemilihan Bersih, 41
  indikator kualitas demokrasi, 212
  kekerasan pemilihan, 495, 511
  nasionalisme, 64
  penurunan demokrasi, 4, 8, 12, 33
  polarisasi afektif, 102
  risiko transisi rezim yang merugikan, 46
  lihat juga indeks internasional
Perindo (Partai Persatuan Indonesia), 274, 300, 307
perjuangan, 62, 64, 65, 75
perpecahan Islamis-pluralis, 16, 86, 90, 98, 102, 107, 134, 216, 272, 307
  lihat juga polarisasi
perpecahan konservatif/liberal, xix, xx, 69, 74, 76, 77, 87, 91, 93, 102
perpecahan pluralis-Islamis, 18, 74-79, 86, 87, 90-95, 100, 102, 107, 108, 114, 115, 118, 119, 125-136, 158, 180, 181, 216, 253, 272, 273, 313,
Perppu Ormas, 95, 185, 186, 217
Persaudaraan Alumni 212, 182
Peru, 151, 241, 242, 243
Perusahaan Listrik Negara (PLN), 305
poco-poco, xvi
  tari, xvi
polarisasi, xviii, 17, 18, 20, 23, 33, 47, 52-58, 85-91, 94-115, 126, 128, 134
  afektif, 89, 98, 99, 100, 102, 103
  agama-ideologis, 17, 86, 87, 373, 406, 513
  antar-Islam, 313, 512
  berbasis identitas, 464, 480
  efek kampanye anti-Ahok, 17, 99, 126, 134, 150, 157, 374
  efek pemerintahan dan kualitas demokrasi, 104
  parah, 87, 88
  pemilihan gubernur Kalimantan Barat 2007, 467
  Pemilihan Presiden 2019, 87, 93, 99, 155, 415, 508

pemisahan dari militer, 392
peningkatan baru-baru ini, 55, 87
pensiun, nominasi sebagai kandidat, 277
perilaku, pemenang dan pecundang pemilihan, 52, 53, 198
survei afektif, 100
lihat juga politik
polisi,
Aceh, 446
ekspansi pasukan, 444
Kalimantan Barat, 462, 463, 469, 470
kekerasan, 296, 417, 446, 448
kepercayaan publik, 444
kolusi vigilantisme, 18, 426, 433, 446
konfrontasi dengan pengunjuk rasa yang keras, 417, 447
korupsi, 309, 411
lokal, 129, 370, 434, 448, 471, 474
mediasi, 129, 447
pelatihan PKPNU, 120
pemimpin FPI, tuduhan, 118, 430
perpecahan ABRI, 393
respons terhadap kritik COVID-19, 2, 418
taktik represif/kooptasi era Jokowi, 17, 94, 132, 347, 391, 400, 406, 414, 418
tersangka, impunitas dan keberpihakan partai politik, 404
usaha penipuan perlindungan, 403
lihat juga Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri); *lihat juga* penegakan hukum
politik,
berbasis identitas, 85, 86, 87, 107, 145, 482, 483
intoleransi oposisi, 57
konflik biner dan polarisasi parah, 88, 89
lawan dibingkai sebagi musuh negara, 90, 92
loyalitas partisan, 90, 491
pembagian politik, tingkat komunitas, 18, 98
uang, 48
politik uang, 5, 48
Polity, 238, 239
populisme, 14, 15, 18, 141-159
dari bawah, 157, 174
definisi, 14, 141
Islam, 15, 18, 145, 146, 151, 155, 158, 159, 167
Jokowi, 14, 358, 363, 364, 366, 367
konsepsi populis tentang demokrasi, 254, 255
luar negeri, 85, 142, 171
mobilisasi politik versus strategi pemerintah, 151, 155
oligarki, 147, 148, 170
peran partai politik, 50
Prabowo, 6, 144, 145, 146, 147, 148
Turki, 171
Yudhoyono, 145, 147, 148
populisme Islam, 145, 146, 151, 155, 158, 159, 167-189
fragmentasi, 86, 169, 179, 180, 183, 184
gejala, ketidakpuasan sosiopolitik, 143, 146, 168, 172, 177
gerakan 212, 14, 125, 126, 309, 373, 375, 415, 508, 509, 511
gerakan anti-Ahok, 180, 182, 183, 274
hubungan dengan illiberalisme, 172, 188
manipulasi keluhan elite, 15, 146, 171, 179, 180, 181
margin politik, 146, 150, 307
pembentukan Aksi Bela Islam, 176, 429
peran FPI, 18

tanggapan yang tidak demokratis, justifikasi pemerintah, 55, 157, 168, 169
Poso, 71
Pradopo, Timur, 426
protes/demonstrasi,
anti-Ahok, 95, 123, 271, 272, 374, 511
dukungan untuk KPK, 8, 13, 131, 417, 418
Jakarta 1998, 105
Papua, 461, 510
pasca-pemilihan 2019, 19, 47, 104, 136, 314, 357, 461, 506, 512
peningkatan era Jokowi, 104, 413, 414, 507
lihat juga aksi 212; *lihat juga* Aksi Bela Islam
provinsi,
kekerasan elektoral, 500, 512
korban vigilantisme, 439
variasi demokrasi, 332
Purnama, Basuki Tjahaja (Ahok) *lihat juga* Ahok (Basuki Tjahaja Purnama)

Q

Qoumas, Yaqut Cholil, 128, 129
Qur'an, 92, 117, 125, 271, 286, 429

R

radikalisme,
agama, xx, 186, 187
definisi, 132, 133
reaksi terhadap, 136
satgas anti-radikalisme, 130
Razi, Fachrul, 131
representasi proporsional, 51
rumor,
definisi, 460
hubungan dengan kekerasan/konflik politik, 460, 462, 464
propagasi melalui media sosial, 462, 467, 469
lihat juga berita palsu/disinformasi
Rusia, 32, 323, 328, 338

S

Saifuddin, Lukman Hakim, 125
Salafis, 116, 119, 125, 128, 135
aliansi FPI/HTI, 119, 120
Sekretariat Negara, 96
Shihab, Habib Rizieq,
kampanye anti-Ahok, kepemimpinan, 157, 272
kasus kriminal terhadap, 182
kepemimpinan FPI, 18, 118
penangkapan, 118, 431
pengasingan ke Arab Saudi, 431
Shihab, Najwa, 23, 304, 425
Sierra Leone, 241, 242
Singapura
kualitas demokrasi, 44, 327
manipulasi lingkungan pemilihan, 46
risiko transisi rezim yang merugikan, 45
undang-undang anti-berita palsu, 315
Siraj, Said Aqil, 119, 122, 126
Soeharto, Presiden
kejatuhan, 31, 360, 377
korupsi, 68
menantu (Prabowo), 73
pembentukan Orde Baru, 67
pembunuhan massal anti-komunis, 67
lihat juga Orde Baru
Soekarna, Nanan, 425, 426
Soekarnoputra, Guruh, 283
Soekarnoputri, Megawati, 124, 154
anak laki-laki, 284
anak perempuan, 284
hubungan dengan Jokowi, 154
kepemimpinan PDI-P, 124
kepresidenan 2001, 361
kepuasan pendukung dengan demokrasi, pemilihan 2004, 206

kepuasan pendukung dengan demokrasi, pemilihan 2009, 75
kepuasan pendukung dengan demokrasi, pemilihan 2009, 208
pasangan pencalonan wakil presiden 2009, 75
proporsi suara parlemen 1999, 75
saudara laki-laki, 283
tekanan media, 361
stagnasi demokrasi, 4, 6, 7, 12, 87, 271, 336, 363
era Yudhoyono, 4, 6, 7, 363
studi kasus, kebebasan berekspresi, 22, 333, 359, 368
akademisi, 369
media, 368
minoritas, 373
oposisi politik, 373
Subianto, Prabowo,
aliansi dengan partai Islam, 91, 94, 113, 126, 135, 181, 274
asal Orde Baru, 147, 149
dukungan media, 301
Jokowi, kemungkinan tiket bersama, 399
kampanye sektarian melawan, 76
kekerasan dan penyulutan kekerasan, 115, 136, 181, 217, 488, 491, 509
kepuasan pendukung dengan demokrasi, pemilihan 2014, 206, 207
kepuasan pendukung dengan demokrasi, pemilihan 2019, 207, 211
koalisi oposisi, 397
kritik media, 309, 310
menantu Soeharto, 6, 73
meninggalkan aliansi Islamis, 182
menteri pertahanan, pemerintahan Jokowi, 79, 89, 136
otoritarianisme, 75, 76, 160, 170
pasangan pencalonan Megawati, 75
pasangan pencalonan pemilihan presiden 2019, 155
pelepasan militer, 75
pemilihan presiden 2014, 6, 87, 170, 173, 274, 311, 312, 364
pemilihan presiden 2019, 93, 99, 155, 167, 402, 415, 508
pendukung, pemilihan presiden 2014, 122, 211, 222, 226
pendukung, pemilihan presiden 2019, 136, 197, 225, 226, 227
perasaan kedekatan pemilih dengan, 101, 103
persaingan dengan Wiranto, 73
populisme, 14, 144, 145, 146, 147
rapat rekonsiliasi Jokowi, 182
video media sosial, pasca-hasil pemilihan 2019, 197
Sukarno, Presiden, 64-67, 69, 75,
anak perempuan, 75
"Demokrasi Terpimpin", 67
kejatuhan, 67
perjuangan kemerdekaan Indonesia, 62
Sulawesi Tengah,
indikator Indeks Demokrasi Indonesia, 345
kekerasan elektoral, 504
vigilantisme, 438
Sulawesi Utara,
indikator Indeks Demokrasi Indonesia, 345
kekerasan elektoral, 504
paksaan eksekutif, 401
vigilantisme, 438
Sumatera Barat, 93, 344, 345, 432, 447
supremasi hukum, 175, 236, 244, 381, 392
lemah, xxii, 4, 5, 400
lihat juga penegakan hukum
Surat Keputusan Bersama Menteri tentang Penanganan

Radikalisme dalam Rangka Penguatan Wawasan Kebangsaan pada Aparatur Sipil Negara, 97, 133
survei,
kepercayaan pada media, 309
kepuasan pemilih terhadap demokrasi, 20, 21
konsepsi publik atas demokrasi, 235
partisipan bela islam, 176
peraturan agama, 106
polarisasi afektif, 100
toleransi, 157
Susanti, Bivitri, 23

T

Tanjung, Chairul, 299, 300, 308, 309, 311
Tanoesoedibjo, Hary, 274, 300, 301, 304, 307, 311
anak perempuan, 311
dukungan Jokowi, 308
dukungan Prabowo, 305
investigasi kriminal, 308
televisi, 23, 178, 300-310, 374
izin digital, 299
keberpihakan, 301
kepemilikan stasiun, 301
Tempo, 23, 129, 179, 181, 302, 304, 316
tentara, 64, 73
Tentara Nasional Indonesia (TNI), 396
lihat juga militer
Tentara Nasional Indonesia (TNI), 396
terorisme,
Bali, 71
islamis, 71, 72
kelompok pro-ISIS, 124
konten daring, 365
pengeboman Jemaah Islamiyah, 128
polisi kontraterorisme, 128
tuduhan, penggunaan oleh pejabat, 405
unit kontraterorisme Banser, 128
Thailand,
Indeks Demokrasi Liberal, 33, 35
kekerasan elektoral, 496
kudeta militer, 42
penurunan demokrasi, 32
polarisasi, 108
semi-otoritarianisme, 97
Thohir, Erick, 308, 311
Timor-Leste
Indeks Demokrasi Liberal, 36, 38
risiko transisi rezim yang merugikan, 46
lihat juga Timor Timur
Timor Timur, 67, 71, 72, 364
peran militer dalam referendum, 71
lihat juga Timor-Leste
Timur Tengah, 121, 125, 171
Tirto, 23, 306, 316
TransCorp, 300
TransTV, 309
Turki
Partai Keadilan dan Pembangunan (AK Parti), 171
penurunan demokrasi, 322
polarisasi, 85, 89, 97, 102, 108
populisme, 171
TV One, 300, 301, 307
Twitter, 312, 315, 374, 375, 433, 508

U

ujaran kebencian, 3, 52, 55, 97, 133,
Cornelis, 470
pasal, 417
Ukraina, 241, 242
Undang-Undang No. 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (UU ITE), xl, 13, 14, 156, 315, 362-368, 374, 414, 469
dakwaan di bawah pemerintahan Yudhoyono dan Widodo, 368
Undang-Undang No. 12 Tahun 2005, 359

Undang-Undang No. 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan, 367
Undang-Undang No. 19 Tahun 2016 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik, 156
Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 tentang Lembaga Legislatif, 222
Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, 360
Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Kebebasan Berekspresi, 360
Undang-Undang No. 40 Tahun 1999 tentang Pers, 360
Undang-Undang No. 44 Tahun 2008 tentang Pornografi, 362
undang-undang pemilihan,
  masuknya partai ke ambang parlemen, 12
Undang-Undang Penistaan Agama, 371, 372
  era Jokowi, 372
  pengadilan, era Yudhoyono, 372
  politisasi, 371, 372
  lihat juga Ahok (Basuki Tjahaja Purnama)
Uni Soviet, keruntuhan, 71
Universitas Kristen Satya Wacana (UKSW), 370
Uno, Sandiaga, 155, 181, 203, 228, 306, 405
urbanisasi berhubungan dengan hasil demokrasi, 10, 323-328, 336, 338, 340, 341, 350

V

Variasi Demokrasi (*Varieties of Democracy*, V-Dem),
  dijelaskan, 33
  dimensi kualitas demokrasi, 236
  Indeks Pemilihan Bersih, 41
Venezuela, 32, 97
Vietnam, 36
vigilantisme, xviii, xix, xx, 18, 128, 129, 427-429, 435-450
  Aceh, 439
  Banser, 128
  data National Violence Monitoring System, 488
  distribusi geografis, 438, 439, 440
  FPI, 429, 430, 431, 505
  FUI, 506
  hipotesis kewarganegaraan kritis, 442
  hipotesis pengganti negara, 442
  Jawa Timur, 443
  justifikasi vigilantisme, 441
  kekerasan, 442, 444, 445, 447
  kolusi, 302, 394
  kolusi polisi, 433, 446
  korban, 439
  korban berdasarkan provinsi, 439
  Muhammadiyah, 430
  NU, 430, 433
  pelaku, 438, 440
  pelanggaran agama, 449
  pelanggaran moral, 450
  penyebab kebangkitan, 443
VisiNews, 308, 311

W

Wahid, Abdurrahman (Gus Dur), 119, 123, 127, 219, 361
  anak perempuan, 122
  kebebasan berekspresi, 360, 361
  kematian, 285
  kepemimpinan PKB, 285, 288
  keponakan (Muhaimin Iskandar), 285, 288
Wahid, Alissa, 122
Wanandi, Sofyan, 301
WhatsApp, 99, 128, 132, 197, 312-315, 357-459, 461, 473, 474
  kekerasan politik, 461, 472
Widodo, Joko (Jokowi),
  aliansi NU, 77, 122–124, 130–135, 136, 216
  daya tarik nasionalisme egaliter, 76–77

dukungan media, 301, 302
eksekutif partai subnasional, tersangka kasus kriminal, 405
erosi demokrasi, 4, 8, 11, 12, 15
hak asasi manusia, 94, 302–303, 364–365, 376, 378, 510
kampanye gubernur 2012, 76, 312
keanggotaan PDI-P, 75
keberpihakan, 394–395, 402–407
kenaikan protes/kerusuhan, 104, 507–508, 511
kepuasan pendukung terhadap demokrasi, pemilihan 2014, 207, 225
kepuasan pendukung terhadap demokrasi, pemilihan 2019, 213, 216, 225
kerjasama subnasional, 398–407
ketidakamanan, 369
koersi pemilik media, 297, 303–312
mobilisasi pasukan keamanan, 357
Pancasila sebagai alat ideologi, 75, 94, 96, 132-136, 182-187, 415
patronase, 91, 104, 125, 130, 150, 154, 284, 305, 397
pembungkaman/campur tangan partai politik, 391
pembungkaman kritik, 414, 416, 418
pembungkaman lawan (ormas agama), 419, 431
pembungkaman lawan politik, 490
pembungkaman media, 461
pembungkaman oposisi, 389, 391
pemilihan presiden 2014, xxvii
pemilihan presiden 2019, pasangan pencalonan, 87
pendukung bisnis, 96
pendukung, pemilihan presiden 2019, 93
penegakan hukum, 174
penggunaan media elektronik, 149
penggunaan media sosial, 312
perasaan kedekatan pemilih terhadap, 101, 102
perubahan otoriter/liberal, 116, 134
populisme, 141, 142, 143, 144
Prabowo, kemungkinan tiket bersama, 399
Prabowo, penunjukan menteri pertahanan, 79, 89, 136
presidensialisme koalisional, 6, 14, 54, 74
rapat rekonsiliasi Prabowo, 136, 182
retorika polarisasi, 93, 172
respons terhadap pandemi Covid-19, 2, 418
sekutu/pendukung illiberal, 15
status orang luar, 154
tuntutan KPK, 408, 409, 410
tuntutan UU ITE, 13, 156, 315, 363
Wiranto, Jendral, 73, 210, 213, 276, 357

Y

YouTube, 137, 304, 312, 372
Yudhoyono, Agus, 180, 283
Yudhoyono, Edhie Baskoro, 283
Yudhoyono, Susilo Bambang
anak laki-laki, 283
asal Orde Baru, 148
gaya kepemimpinan, 86
Islam, pendekatan akomodasionis, 76, 86, 91, 116, 117, 118, 135, 150, 187
kekerasan elektoral, 19
kepemimpinan PD, 285, 287, 288, 300
kepuasan pendukung dengan demokrasi, pemilihan 2004, 206

kepuasan pendukung dengan demokrasi, pemilihan 2009, 4, 6, 7, 75, 210
korupsi endemik, 173
manajemen mogul media, 311
masa jabatan, 222
menteri mogul media, 361
pemilihan presiden 2004, 76, 147
pemilihan presiden 2009, 4, 6, 7, 75, 76, 222
pendukung, 86
penegakan hukum, 395
pengakuan HTI, 95, 117
penyimpangan illiberal, 16, 174
peran dalam era Soeharto, 73
populisme, 145, 147, 148, 149, 152
represi atas kritik, 13, 94
stagnasi demokrasi, 4, 6, 7, 87, 363
tuntutan KPK, 408, 409
tuntutan UU ITE, 367, 414
upaya pelembagaan PD, 283
Yugoslavia, keruntuhan, 71

THE AUSTRALIAN NATIONAL UNIVERSITY

"Seberapa jauh demokrasi Indonesia mengalami kemunduran pada masa pemerintahan Presiden Joko Widodo (Jokowi), 2014–sekarang, setelah stagnan selama dua periode (2004–2014) pada era Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY)?

R. William Liddle, *Asian-Pacific Economic Literature*, 2021.

Inilah pertanyaan utama dari buku ini. Menjawabnya mengharuskan kita untuk mendengar berbagai asumsi, beberapa atau semuanya mungkin saja salah.

Indonesia telah lama dipuji karena kemampuan transisi demokrasinya di tengah kemunduran demokrasi dunia. Tetapi ketika negara ini memasuki dekade ketiga demokrasi, pujian itu mulai tak relevan lagi. Stagnasi yang terjadi pada periode kedua SBY telah memberi jalan bagi pola regresi demokrasi yang lebih luas di bawah penggantinya, Jokowi.

Buku ini adalah studi komprehensif pertama tentang kemunduran demokrasi kontemporer Indonesia. Para kontributornya meng-identifikasi, menjelaskan, dan memperdebatkan tanda-tanda kemunduran, termasuk tindakan keras pemerintah yang sewenang-wenang terhadap kebebasan berbicara dan berkumpul, bangkitnya main hakim sendiri, sekaligus menciptakan suasana politik yang semakin terpolarisasi, populis, hingga terkikisnya *checks and balances* pada kekuasaan eksekutif. Mereka mempertanyakan, "Mengapa Indonesia yang selama ini dianggap sebagai mercusuar demokrasi yang baik, kini malah ikut menuju pola demokrasi dunia yang mundur?"

KPG (KEPUSTAKAAN POPULER GRAMEDIA)
Gedung Kompas Gramedia, Blok 1 Lt. 3
Jl. Palmerah Barat 29-37, Jakarta 10270
Telp. 021-53650110, 53650111 ext. 3359
Fax. 53698044, www.penerbitkpg.id
KepustakaanPopulerGramedia;
@penerbitkpg; penerbitkpg

siapabilang.com

POLITIK
592101945
U 15+

ISBN Digital: 978-602-481-647-6